



# 从管制到协商： 邻避冲突治理模式研究

许敏 著

---



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

## 作者简介



许敏，湖北武汉人，管理学博士，现为上海工程技术大学管理学院教授、硕士生导师，风险治理与应急管理研究中心副主任，兼任上海市妇女学学会理事。主要从事公共安全与应急管理、家庭发展与家庭政策方面的研究。近年来主持国家社科基金青年项目1项、教育部人文社会科学研究项目1项、市政府决策咨询研究项目6项，参与“研究阐释党的十九大精神”国家社科基金专项、国家社科基金青年项目及省部级项目10余项，在《城市问题》《理论探索》《宁夏社会科学》《理论与改革》等期刊上发表论文20余篇，出版专著2部。



## 图书在版编目(CIP)数据

从管制到协商:邻避冲突治理模式研究/许敏著. —武汉:武汉大学出版社,2020.11

ISBN 978-7-307-21804-8

I.从… II.许… III.公共管理—研究—中国 IV.D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第180202号

责任编辑:胡 荣 沈继侠      责任校对:汪欣怡      版式设计:韩闻锦

---

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮箱: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 广东虎彩云印刷有限公司

开本: 720×1000 1/16 印张: 11.5 字数: 204千字 插页: 1

版次: 2020年11月第1版 2020年11月第1次印刷

ISBN 978-7-307-21804-8 定价: 39.00元

---

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

# 前 言

近年来，随着人们环保意识的觉醒和维权意愿的增强，在自利性动机和社区保护的交互作用下，各类邻避设施的兴建和运营时常引发冲突，并从小范围的“街区行动”向大规模的“群体性事件”演化，影响了公共安全与社会稳定，也造成了某些重要公共设施供给受阻。

邻避冲突是在特定的政治、经济、文化背景下，由某些成本效用分配不均衡的公共设施选址或运营遭到周边居民强烈抵制而引发的冲突。邻避冲突治理与其他公共事务治理一样，与制度环境、价值观念有密切关系。通过学术史归纳与实践样态的考察，发现邻避冲突治理在不同的时期呈现不同的样式，体现出从管制型治理到参与式治理的转型逻辑，具体表现为从单一到多元的治理主体、从垂直到多中心的治理结构、从强制到民主的治理方式，而通过协商的制度性生长，改善参与式治理的实施机制，是邻避冲突治理的发展方向。

通过对 2003—2017 年典型邻避冲突事件的梳理和变量值统计分析，可以发现我国地方政府在邻避冲突治理理念、治理主体、治理机制和治理方式上体现出突出的管制型治理特征，形成了政府主导的管制型邻避冲突治理模式。该模式由政府采取行政手段，主导邻避设施的选址、冲突争议的解决，并运用政府强制力，控制民众的抗争情绪和抗争行为。其主要特征包括：垄断控制的治理理念、政府单一主导性治理主体、封闭决策和强制执行机制、被动回应与刚性压制的治理方式。

管制型治理是在复杂的内在动机和外部环境的共同作用下形成的。为了把握政府管制型邻避冲突治理模式的形成原因，本书通过对邻避冲突参与者和相关政府工作人员的访谈调查，从维稳体制、职能方式、利益动机的多维视角深入剖析其生成机理。作为一种制度选择，管制型治理是压力维稳、行政全能主义、利益合谋共同作用的结果。威权体制下的各级政府迫于自上而下的维稳压力，将邻避抗争行动视作无序和混乱，并采取刚性管制手段，使邻避冲突治理陷入“治标不治本”“成本递增收益递减”的怪圈。在行政全能主义下的影响下，上级政府部门通过目标责任制和任务派遣全面控制邻避冲突治理，诱发了基层

政府策略性自我保护的消极治理行为。而政府与企业利益合谋的达成也催生了政府垄断决策、信息控制、强制弹压等管制型措施。管制型邻避冲突治理模式在“路径依赖”中不断自我强化，导致治理模式的变迁被“锁定”在一种无效或低效的状态，并陷入公众参与被抑制、社会群体地位不平等、政府信任被消解的现实困境。

在管制型治理面临挑战和危机的背景下，迫切需要突破管制型治理因缺乏有效吸纳、整合邻避冲突参与者利益诉求的协商机制，导致邻避冲突演化升级的障碍，实现邻避冲突治理模式的转型。作为参与式民主实践形式的协商民主给邻避冲突治理展示了一幅充满理想的图景，并提供了一种值得借鉴的新思路。源起于 20 世纪 80 年代的协商民主理论培育了公民有序参与公共治理的理性精神，它在推动公民个体、社会组织与政府的对话和交往的基础上，协调利益关系并促进公共利益，使复杂社会冲突的治理方式更具合法性。

本书在分析协商民主与邻避冲突治理理论契合的基础上，将“协商民主”理论引入邻避冲突治理，总结提炼协商民主公民赋权、公共协商、平等参与的理论特质，将其作为冲突治理中利益调适和形成共识的重要变量，从促进邻避抗争者有序参与、协调多元主体利益关系、增强邻避冲突治理合法性三个方面解释其对邻避冲突治理的作用机理和功能优势。同时，结合邻避设施周边居民体制外利益抗争的原因和协商制度安排的规范性要求，揭示协商地位不平等是目前邻避冲突协商治理的实践挑战。具体表现为：政府与企业的利益合谋妨碍了公民环境生存权益的维护与表达；邻避设施选址决策信息、邻避设施运行及其外部性影响信息的多重不对称使协商过程受到利益集团的软性控制；公众明确表达真实偏好的能力、有效利用文化资源的能力、基本认知能力的缺乏使协商陷入“公开排斥”和“政治包容”的困境。

本书以詹姆斯·博曼提出的“协商不平等”三大影响因素（机会、资源、能力）为依据，采用层次分析法，构建了协商地位影响因素层次结构模型，具体分析了邻避冲突参与者协商地位的影响因素及其权重，并提出了邻避冲突参与者协商地位不平等的矫正措施，主要包括：创造有利于公民参与的新公共空间、建立多元主义的资源分配机制、提高弱势群体的资源利用能力等。

在矫正邻避冲突参与者协商地位的基础上，本书依循协商实践与政治环境的契合和统一、公民表达与政府回应对接和互动的原则，构建邻避冲突协商治理模式。邻避冲突协商治理模式是以公共协商为主要途径，强调审慎的公民参与在邻避冲突治理中的基础性作用的治理模式。它奉行民主治理的理念，以公共理性为价值取向，主张政府、企业和公众在互信、互利的基础上就邻避设施

的选址规划、邻避设施的风险分担、利益受损者的补偿激励等议题进行持续不断的协商谈判、参与合作，从而达成共识。邻避冲突协商治理模式的宏观架构包括管制权与参与权制衡的权威结构、“参与—协商—共识”的柔性制度规则、理性认知与互信包容的协商文化、“多边互赖型”合作网络。在微观上，邻避冲突协商治理应结合邻避冲突的演进规律，将公众参与权、知情权、经济补偿权的保护体现到多元主体动态协商中，形成信息公开与风险沟通、平等论辩与差异包容、反思内化与协商结果的落实机制。推动邻避冲突治理从管制到协商的转变，既需要加强协商治理模式、机制、规范、流程等顶层设计，又需要推动多样化的协商治理实践向内生性政治秩序的变迁，这关系到邻避冲突协商治理能否进入既有的政治体系，并产生持久的影响力。从邻避冲突治理转型的现实环境和协商民主的理论诉求来看，协商互动的制度性整合与合作型政府的体制重构是当前邻避冲突协商治理从边缘到中心的一条有效的实践进路。

# 目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
一、邻避时代的来临	1
二、邻避时代的现实挑战	4
第二节 相关文献研究综述	6
一、基于邻避文献的计量分析	6
二、邻避研究的主题提炼	8
三、邻避研究的核心问题	11
第三节 研究思路、方法技术与价值	18
一、研究思路	18
二、研究方法与具体技术	19
三、研究价值	21
第二章 邻避冲突治理的演进与逻辑：一个前提性分析	25
第一节 邻避冲突治理的概念阐释	25
一、治理的缘起	25
二、邻避冲突治理的内涵	28
第二节 邻避冲突治理的两种范式	29
一、管制型治理	30
二、参与式治理	32
第三节 邻避冲突治理转型的逻辑与实践	34
一、关于邻避冲突治理转型逻辑的简单归纳	35
二、其他国家和地区邻避冲突治理转型的实践	38
第三章 我国政府管制型邻避冲突治理模式的现实图景	43
第一节 广东茂名PX项目设址：隐形强迫与公民参与的张力	43

一、PX 项目规划与高密度宣传	43
二、灌输式的信息传播	44
三、“隐形强迫”的危机治理	45
第二节 广东江门反核风波：垄断决策引发的邻避抗争	47
一、被垄断的选址决策	47
二、舆情传播中的风险扩散	48
三、格式化的被动反应	50
第三节 九峰垃圾焚烧厂设址：风险感知差异下的非对称性沟通	51
一、政府与专家、媒体“结盟”	51
二、无效的风险沟通	52
三、从强制设址到科学决策	54
第四节 武汉康复医院设址：邻避冲突治理的制度内参与困境	55
一、辩护式的诉求回应	55
二、管控式的武装干预	56
三、应急式的政策妥协	57
第五节 政府管制型邻避冲突治理模式的基本特征	58
一、垄断控制的治理理念	62
二、政府单一治理主体	62
三、管制型治理机制	63
四、线性化的治理路径	66
第六节 政府管制型邻避冲突治理模式的治理绩效	67
一、邻避设施成功设址与合理设址	68
二、邻避冲突爆发及其影响	68
第四章 政府管制型邻避冲突治理模式的生成及困境	70
第一节 政府管制型邻避冲突治理模式的生成机理	70
一、刚性稳定与压力维稳	71
二、全能主义与行政动员	75
三、政府与企业的利益合谋	78
第二节 政府管制型邻避冲突治理模式的现实困境	82
一、国家与地方之间：压力型体制下地方政府的“行为悖论” 与责任规避	82
二、利益与伦理之间：被消解的环境正义	87

三、权力与公众之间：被抑制的公众参与 .....	93
四、政府与社会之间：政府信任的危机 .....	97
<b>第五章 邻避冲突协商治理：价值考量与实践挑战</b> .....	102
<b>第一节 协商民主与邻避冲突治理的理论契合</b> .....	102
一、价值取向的契合 .....	103
二、共生要素的契合 .....	104
<b>第二节 协商民主对邻避冲突治理的价值</b> .....	105
一、促进邻避抗争者的有序参与 .....	106
二、协调多元主体利益关系 .....	107
三、增强邻避冲突治理的合法性 .....	108
<b>第三节 协商民主在邻避冲突治理中的实践基础</b> .....	110
一、政治空间：民主政治发展与政府职能转变 .....	110
二、社会基础：公民权利意识成长与环保运动的兴起 .....	111
三、现实示范：国内邻避冲突协商治理的创新实践 .....	112
<b>第四节 协商地位不平等：邻避冲突协商治理的挑战</b> .....	114
一、机会不平等 .....	116
二、资源不平等 .....	117
三、能力不平等 .....	118
<b>第五节 协商地位的影响因素及其矫正</b> .....	120
一、协商地位的影响因素及权重确定 .....	120
二、协商地位不平等的矫正措施 .....	126
<b>第六章 通向协商治理之路：邻避冲突协商治理模式及其运作机制</b> .....	130
<b>第一节 邻避冲突协商治理的模式</b> .....	130
一、管制权与参与权制衡的权力结构 .....	131
二、“参与—协商—共识”的柔性制度规则 .....	135
三、理性认知与互信包容的协商文化 .....	137
四、“多边互赖型”合作网络 .....	141
<b>第二节 邻避冲突协商治理的运作机制</b> .....	145
一、信息公开与风险沟通 .....	145
二、平等论辩与差异包容 .....	150
三、利益整合与补偿激励 .....	153

四、反思内化与协商结果的落实·····	155
第三节 邻避冲突协商治理的实践进路·····	156
一、协商互动的制度性整合·····	157
二、合作型政府的体制重构·····	158
尾论——结论·贡献·展望·····	160
结论·····	160
贡献·····	161
未来展望·····	162
参考文献·····	163

# 第一章 绪 论

## 第一节 研究背景

在深刻复杂的转型时代，中国城市社会正面临着两大制度变迁的现实挑战：一是单位制影响的逐渐弱化；二是社区建设运动的兴起。<sup>①</sup>在这两大制度的影响下，单位人逐步转化为社会人，并越来越多地参与到与个人利益密切相关的公共事务之中。近年来，随着人们环保意识的觉醒和维权意愿的增强，在自利性动机和社区保护的交互作用下，各类邻避设施(Not In My Back Yard, NIMBY)的兴建和运营时常引发冲突，并从小范围的“街区行动”向大规模的“群体性事件”演化，影响了公共安全与社会稳定，也造成某些重要公共设施供给受阻。

### 一、邻避时代的来临

纵观发达国家和地区的发展历史，几乎都在经济高速发展后进入“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，都经历了“抗议邻避”到“理解邻避”的过程。随着世界经济热点地区的转移，邻避事件的爆发节点随之改变。邻避现象俨然成为具有普遍意义的全球性挑战。

早在20世纪中后期，邻避冲突就作为城市冲突的一种重要形式在欧美发达国家出现。从20世纪60年代开始，美国反对建设垃圾填埋场、有毒废弃物处理厂等邻避设施的环境抗争运动开始兴起。为了避免公众抗议，政府采取“决定—宣布—辩护”的模式，在信息没有公开的情况下，完成项目审批，并启动邻避设施建设。随着人们环境权益维护意识的增强，邻避设施选址成为公众普遍关注的问题。20世纪70—80年代，工业化国家的社会变革使邻避问题

---

<sup>①</sup> 何艳玲.“中国式”邻避冲突：基于事件的分析[J]. 开放时代, 2009(12): 102.

日益复杂化，邻避设施选址演化为不同利益集团之间深层次的争辩和博弈，环境抗争运动开始表现出长期性和复杂性的特征。一方面，一系列事故灾难如印度博帕尔毒气泄漏、切尔诺贝利核泄漏事故爆发，使公众对邻避设施的危险性后果有了直观认识。另一方面，公众对政府安全管理水平的质疑引发了对邻避设施的持久性抗议，尤其当公众被排斥在邻避决策之外时，在程序公正和环境正义等价值理念的影响下，公众对非自愿承担的风险产生了强烈的抵触情绪。此外，随着一批环境保护组织的兴起，抗议邻避设施在邻近地区设址的集体行动日益频繁。数据显示，由于“邻避主义”泛滥，美国在1980—1987年间预定兴建的81座毒性废弃物处理厂，在草根环保组织的发动下，周边民众强烈反对建造废弃物处理场地，最后仅有8座建成。<sup>①</sup> 20世纪90年代以来，邻避现象及其治理进入新的发展阶段。一方面，邻避现象表现为涉及经济、政治、社会多重利益交织的复杂属性，邻避选址触及社会敏感神经。另一方面，由于经济补偿、协商谈判、自愿竞标等方式的运用，政府和公众在邻避现象治理中走向沟通和合作。一些国家在邻避治理实践中进行了积极有益的探索，如荷兰采用“市场型选址决策”方法，即政府和企业提高设址补偿价格，直到有社区愿意主动接受设施设址为止。<sup>②</sup> 日本采取自主型治理机制，发挥地方政府、县政府、企业及社区居民、渔业协会等多方利益主体的作用，共同参与邻避设施的计划与开发，并制定经济补偿和回馈、设施管理的政策措施。这些实践措施与各国的政治经济制度、文化传统相适应，在一定程度上化解了邻避设施选址引发的冲突。但作为城市空间配置价值矛盾以及城市中增长联盟与社群联盟矛盾的综合体现，邻避冲突在较长时间难以调和，并成为大多数国家发展中的困境。例如，在加拿大，关乎国计民生的“北方门户”输油管重大工程项目，因沿线各方的“邻避主义”至今无法开工。德国在启动“斯图加特21”这一铁路和城市发展项目时遭到5万名市民的严重抗议。为了应对垃圾焚烧导致的健康危害，英国成立了杜绝垃圾焚烧组织(UKWIN)，实时提供专业的垃圾焚烧项目地图，并对地方政府垃圾焚烧站选址和规划进行全过程监督。在现代科学技术和民主政治发展的推动下，全球范围内的邻避运动兴起，邻避现象逐渐成为世界性的问题。

---

① 纪双城等. 争议项目曾困扰多国，如何走出“邻避主义”时代[EB/OL]. (2016-06-17)[2017-07-03]. <http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-06/5022542.html>.

② Inhaber, H. Of LULUs, NIMBYs, and NIMTOOs[J]. *Public Interest*, 1992(1): 52-65.

在我国，随着城市化进程的加快和公众环境意识的觉醒，邻避事件在 21 世纪以后日益增多，并呈高发频发态势。尤其在网络技术的推广和应用下，邻避事件的社会影响更广，引起人们的普遍关注。以 PX 项目为例，厦门、宁波、大连、昆明、上海等地均出现了反对 PX 项目选址和运营的大规模群体性事件。在垃圾处理设施的选址规划中，北京六里屯垃圾填埋场、广东番禺垃圾焚烧发电厂、深圳龙岗垃圾焚烧发电厂、杭州中泰九峰垃圾焚烧厂均遭到当地群众的强烈抵制与反对。此外，北京万科青青家园小区附近墓地事件、四川什邡宏达钼铜项目群体性事件、上海国轩电池厂事件以及在多省市都遭到抗议的临终关怀项目等实例都表明，邻避事件已成为一种社会常态。据相关研究统计，2016 年上半年，规模较大的环保类群体性事件至少有 52 起，其中千人以上规模的就有 12 起。事件诉因中，涉垃圾类的有 19 起，涉工业污染的 19 起，涉变电站的 6 起，涉污水处理的 1 起。<sup>①</sup> 这些集体抗议常常由居民邻里发起，已成为社会运动的日常形式。

表 1-1 国内主要邻避事件(2003—2016)

时间(年)	地点	事 件
2003	北京朝阳	望京西园加油站事件
2005	浙江东阳	画溪化工厂事件
2006	广东广州	罗冲围松南路加气站事件
2006	广东广州	荔新大厦精神病治疗机构进驻事件
2006	北京海淀	六里屯垃圾焚烧场事件
2007	福建厦门	PX 事件
2008	四川成都	育才小区附近新建医院事件
2008	重庆渝北	龙城天都小区附近殡仪馆迁址事件
2009	浙江杭州	西城精神病医院进驻年华小区事件
2009	北京朝阳	万科青青家园小区附近墓地事件
2009	广东广州	南景园变电站事件
2009	深圳龙岗	垃圾焚烧发电厂事件
2009	广东番禺	垃圾焚烧发电厂事件

<sup>①</sup> 利民项目遭遇“一闹就停”，如何化解邻避困局？[EB/OL]. (2016-08-10)[2017-12-04]. <http://xinhua-rss.zhongguowangshi.com/13697/-4898904289685219375/1040396.html>.

续表

时间(年)	地点	事 件
2010	北京门头沟	磁悬浮事件
2011	大连金州	PX 事件
2011	北京海淀	西二旗地区垃圾处理场事件
2012	江苏启东	王子纸业排污入海事件
2012	天津滨海	PC 绿色化工项目事件
2012	四川什邡	钼铜项目事件
2012	上海松江	垃圾焚烧厂事件
2012	浙江宁波	PX 事件
2013	福建永泰	电塔事件
2014	浙江杭州	中泰九峰垃圾焚烧厂事件
2014	上海松江	国轩电池厂事件
2015	上海金山	PX 事件
2015	上海杨浦	社区养老院入驻事件
2015	浙江象山	垃圾焚烧发电项目
2016	广东珠海	社区居家医疗养老中心入驻事件
2016	湖北仙桃	干河生活垃圾项目事件

数据来源：根据相关媒体报道整理。

## 二、邻避时代的现实挑战

邻避事件的频繁发生给经济社会发展带来一定的影响。自 20 世纪 90 年代以来，我国的改革开放进入黄金发展时期，但经济转轨和社会转型使影响社会稳定的矛盾与问题大量滋生。中国社会科学院《社会蓝皮书》通过实证研究发现，1979 年以来我国“社会稳定指数”年均呈现负增长发展态势，强调 1979 年以来我国社会不稳定、不和谐因素直接影响了整个社会经济的和谐发展，拖了发展的后腿。<sup>①</sup> 如果转型时期的社会矛盾得不到妥善化解，必将直接影响到社

<sup>①</sup> 汝信，陆学艺，李培林. 2006 年：中国社会形势分析与预测[M]. 北京：社会科学文献出版社，2005：371.

会主义现代化建设的进程。根据世界进程发展规律，在人均 GDP 处于 1000 美元至 3000 美元的阶段，人口、资源、环境的瓶颈约束最为严重。如果政府不能很好地引导，就很有可能使各类矛盾频繁爆发，社会发展出现徘徊倒退，陷入“拉美陷阱”。当前我国正处于这一关键时期，频繁发生的邻避事件对和谐稳定的社会秩序造成了一定的冲击。

受“稳定压倒一切”的刚性稳定观的影响，公众基于维护自身合法权益的诉求表达，往往会演化为影响社会稳定的群体性事件。一方面，为了促进地方经济增长，地方政府会规划并引进一些具有负外部性影响的经济建设项目，如 PX 项目、垃圾焚烧站等，而部分项目也确实在城市公共生活中不可或缺。为了顺利完成设址，地方政府往往采取“秘而不宣”的方式进行决策，对外发布项目规划信息不及时、不完整，试图用隐瞒的方式减少公众对项目的反对。而当项目建设正式启动时，邻避设施自身的负外部性，如污染威胁、风险积聚等使之必然遭到设施周边公众的强烈抗议。虽然邻避设施给居民的生活带来便利或对城市经济社会发展产生促进作用，但由于成本效用分布不均衡，人们认为这类设施有害于生存权和环境权，并提出“不要建在我家后院”的主张。在维稳压力下，政府通常会把公众的抗议视作对社会稳定的破坏，而对正常的利益表达作出压制和屏蔽的策略性选择。当公众的利益诉求得不到实质性回应时，公众会采取集体上访、静坐示威、“散步”等极端方式进一步表达抗议，从而使小范围的街区行动转化为影响社会稳定的大规模群体性事件。

邻避抗争行动不断挑战政府的治理能力和公信力，加剧了政府和公众之间的心理隔阂和情绪对立，使社会处于紧张状态，严重威胁到公共安全和社会稳定。一方面，邻避设施属于公共物品，对公共生活和经济社会发展具有积极作用，因而具有正当性；另一方面，邻避设施具有一定的负外部性，空间上的接近会使周边居民明显感知成本收益分配比例失衡，进而产生坚决抵制此类设施的诉求。当“设施的正当性”和“诉求的合理性”交锋时，邻避冲突就会难以调和而陷入治理困境。

邻避冲突事件不仅影响了公共安全与社会稳定，还造成某些重要公共设施供给受阻。由于公众的抗议，一些必要的公共设施不能成功设址和正常运营，对地方经济社会发展造成了负面的影响。从实际情况看，多数城市的垃圾处理设施都遭到了公众的抗议，一些公共交通设施、社区养老设施也在不断遭到质疑和反对。例如，2015 年 5 月，上海杨浦区部分社区发生反对养老院入驻社区事件，延吉街道部分居民担心养老院影响房产价值，以及会影响到正常生

活，对养老院施工行为表示强烈抗议，他们在社区挂出“反对在居住中心建养老院”“反对侵权”等横幅，并多次到街道和区政府反映问题。延吉街道与区民政局、区房管局、区建交委等部门多次召开座谈会、协调会，与居民沟通、对话，但始终未能取得一致意见。最终，项目被迫终止。2016年6月，为了鼓励和支持社会力量参与医疗养老事业，珠海市政府启动建设“蓝海之略社区居家医养中心”，该项目是一个设在小区门口的社区医养服务平台，提供健康体检、慢病管理、健康档案全科诊所、家庭医生、上门的居家家政和老年活动的服务。由于进驻方事先没有与业主充分沟通，项目缺乏可信任的第三方机构评估，社区居民强烈反对蓝海之略社区居家医疗养老服务中心进驻小区，使项目长期处于停滞状态。社区养老是应对人口老龄化的重要举措，这种嵌入式的养老模式既方便家属照顾，又具有社会总成本低、资源配置效率高的优势。但在项目规划与建设中，却屡遭居民的强烈反对，既影响了老年人的生活质量，也影响了政府承担养老责任。此外，近年来国内各地兴建的PX项目也遭到周边居民的严重抗议。PX是英文P-Xylene的简写，它是化工生产中非常重要的原料。长期以来，我国PX进口量占全国消费量的一半，国内发展PX项目既是市场的需求，也是产业发展的需求，对国产化工原料生产具有战略意义，然而PX项目在全国各地普遍不被接受而被迫终止。

可见，频发的邻避冲突事件使一些关系国计民生的重要项目供给受阻，也影响了经济社会发展与和谐社会建设。当前，邻避冲突事件已经成为邻避设施周边居民关切的重要议题，对地方政府治理能力构成严峻挑战。而传统以封闭决策和垄断控制为特征的管制型治理模式导致政府信任危机，并严重影响基层政治生态。如何把握邻避时代的现实困境，通过模式转换和路径创新优化邻避冲突治理，进而形成一种制度化的风险化解机制，已成为地方政府需要迫切解决的问题。

## 第二节 相关文献研究综述

随着邻避时代的到来，世界范围内关于邻避问题的研究也渐次展开。在这部分内容中，笔者将对国内邻避有关的文献资料进行梳理，采用计量分析方法，提炼了邻避研究的主题与核心问题。

### 一、基于邻避文献的计量分析

本书以“邻避”为篇名，以中国知网中的期刊、博硕士论文、学术辑刊为