

邻避冲突何以协商治理

2022年04月11日 21:45 来源：中国社会科学网 作者：王聪

打印 推荐

关键词：邻避冲突；协商治理；公众参与；风险沟通

摘要：邻避冲突是公众对邻避设施和政府决策的不满和反对情绪的直接体现，邻避冲突隐含着社会风险。由于邻避冲突涉及多元利益主体的博弈，其治理离不开多元主体的参与。因此，以协商治理实现邻避冲突的有效治理成为必然选择。以有序的公众参与、有效的风险沟通、合理的利益补偿、多元的协同治理为特征的协商治理，是化解邻避冲突的有效路径。

关键词：邻避冲突；协商治理；公众参与；风险沟通

近年来，伴随着我国城镇化进程的加速推进，由邻避设施所引发的邻避冲突已成为一个普遍而突出的社会问题。邻避（Not In My Back Yard），即“不要在我家后院”，也可以表述为“地方上排斥的土地使用（Locally Unwanted Land Use）”。邻避设施是指能够为民众提供便利服务但可能产生污染或对民众健康产生威胁的公共设施，如垃圾掩埋场、火力发电站等。邻避设施的存在是为了服务于特定的经济目标或满足公共需求，但邻避设施的两大属性却使人对其唯恐避之不及。一是邻避设施的负外部性，即邻避设施可能会造成环境污染、危害健康等问题；二是邻避设施的成本与效益的非均衡性，即邻避设施的效益由大多数人共享，但其负外部性却由居住在附近的少数人承担。正是因为这两大属性，邻避设施往往被视为“公共善”和“私人恶”的结合体，公众也因此产生了强烈的邻避心理，甚至引发邻避冲突。

邻避冲突是公众对邻避设施和政府决策的不满和反对情绪的直接体现，隐含着社会风险。如果不能得到有效的缓解和治理，邻避冲突有可能演化为大规模群体性事件，并诱发社会危机。当前我国城镇化进程不断加快，邻避问题不可避免，邻避冲突的治理已成为政府公共治理的重要领域。我们需要对城市化进程中的邻避冲突进行系统而深入的研究，“理解我们被置入其中的生活那包围着我们的现实的特性”，分析邻避冲突的生成逻辑，并寻求解决现实问题的有效途径。

一、研究综述

对邻避冲突治理的现有研究大多聚焦于地方政府对邻避冲突的事件性回应，采取冲突—维稳的研究视角来考察政府基于缓和矛盾的考虑而对冲突事件采取权宜性的压制或妥协。基于冲突—维稳的视角，政府往往成为众矢之的，“封闭决策—公众反对—政府压制—冲突升级—停建妥协”的邻避困境不断上演，地方政府普遍陷入邻避冲突的治理困境。

近年来，基于“协商民主具有巨大潜力，能够有效地化解多元文化间的对话难题和多元社会认知的不可通约性”，以及当代中国局部协商治理的成功实践，有研究者认为，邻避冲突的有效治理必须“从自上而下的‘决定—宣布—辩护’模式转变为‘参与—协商—共识’模式”。换言之，应对邻避冲突应该走向协商治理，即平等的政治主体之间通过协商和对话达成共识或者协调分歧，最终通过协作实现公共治理目标。从既有邻避问题的研究来看，大多数应然性对策设计主要是建立在总结既有邻避冲突教训并借鉴外部经验的规范推论基础之上。在数量有限的基于社会冲突协商治理实践的研究中，研究者发现协商民主的嵌入有助于建立普遍而公正的利益表达、利益博弈和制度化解决利益冲突的有效机制，培育了公民积极参与公共事务的开阔心胸和理性包容态度，从而为群体性事件预防和处置创造良好条件。在相关实证研究中，研究者主要围绕利益补偿协商治理展开讨论，但邻避冲

突的协商治理除了具体的物质利益之外，还涉及公民价值理念。虽然有研究者非常重视邻避冲突中的风险沟通，但风险沟通并不能从根本上化解当地民众认为其利益由全社会共享、其风险由当地居民承担的不公平感。因此，如何通过有效的协商治理解决邻避冲突仍然是一个悬而未决的议题。

二、邻避冲突何以必须协商治理

邻避冲突的不断上演，暴露出既有邻避冲突治理机制的缺陷。一方面，邻避设施决策机制存在缺陷。它首先表现为邻避设施决策的闭合性。从既有邻避冲突事件看，多数地方政府在邻避设施决策中采用闭合性模型，在漠视公众基本知情权的情况下，将带有明显外部性的邻避设施“秘密”立项并贸然开工。作为利益相关者的公众要么被完全排除在决策过程之外，要么处于被教育和被动接受的地位，其利益诉求始终无法有序表达并进入决策过程。其次，表现为政府垄断风险决策。随着风险社会的来临，政府的邻避设施决策日益仰赖专家提供技术和信息咨询来提升公共决策的科学性与合法性。在此过程中，技术专家凭借科学理性剥离和淡化邻避风险的个性特征，强调风险的“可控性”和“可接受性”，而政府则借助专家的风险评估回应公众疑虑。但是专家风险评估与公众风险认知之间存在巨大差异，这不但造成两个不同群体间的认知冲突，还会导致公众对专家和政府的信任危机。

另一方面，维稳式邻避应对机制深陷邻避困境。面对公众的邻避抗争和舆论压力，地方政府既因无法平息公众不满而焦头烂额，又因自上而下的维稳政策无法承受问责压力。于是，地方政府往往陷入两难境地，在社会压力和行政压力的综合作用下，地方政府往往宣布迁址、停建、搁置邻避项目。然而，邻避设施的决策与建设在前期已付出了巨大的行政成本和经济成本。这样的结果看似是民意的胜利，实则是政府与公众的双输。

基于既有邻避冲突治理机制无法走出邻避困境，必须探索新的邻避冲突治理机制。由于邻避冲突涉及多元利益主体的博弈，其治理离不开多元主体的参与。因此，以多元协作治理实现邻避冲突的有效治理就成为必然选择。协商治理，是指以实现公共利益为基本原则，利益相关者之间借助对话、讨论和协商等途径，批判性地审议各种政策建议，从而赋予立法和决策合法性的一种治理机制；协商治理的关键在于以协商对话化解分歧或达成共识。这种治理方式不是单纯的撮合各方意见，而是参与协商的主体基于公共理性共同寻求融合相互冲突之诉求的过程下产生的共识。

基于风险社会面临的公共事务复杂性与不确定性以及转型社会对资源相互依赖的需求，建构邻避风险的协商治理机制——一个由多元利益相关者之间通过协商对话构建的合作互补的邻避冲突治理机制，也就成为必然选择。

三、邻避冲突的协商治理逻辑

1.有序的公众参与。在面临日渐增多的邻避项目决策封闭性与公众参与开放性之间的紧张性时，政府需要在邻避项目政策过程中采取更为开放的态度去改善决策质量并降低决策风险。近年来，美国兴建邻避设施遇到的阻力逐渐减少，原因就在于相关法定程序为公众有序参与邻避项目决策提供了充足机会。可见，在邻避冲突协商治理中，提高公众有序参与以提升决策程序的公正从而缓解邻避冲突是非常必要的。

2.有效的风险沟通。公众对潜藏风险的疑虑是引发邻避冲突的直接诱因，而邻避冲突的利益相关者又是多元的，因此加强“政府—企业—专家—公众”之间的风险沟通以建构相对统一的风险认知就成为必然要求。有序的公众参与能在一定程度上缓和风险责任权利不对等产生的社会矛盾，但在消解焦虑恐惧情绪方面无法完全替代风险沟通。首先，地方政府要具备主动、及时、双向、互动的风险沟通理念；其次，要完善相关风险沟通机制，建立多元沟通渠道。

3.合理的利益补偿。邻避设施具有明显的负外部性，在将生产成本外部化转嫁给设施周边民众的同时，其生产收益并未通过市场机制进行合理分配。既有研究表明：在通过风险沟通让民众降低了对邻避设施的风险疑虑后，合理的利益补偿，即用付费方法来平衡邻避设施导致的成本和收益分配不均，能对化解邻避冲突产生积极效果。因此，把邻避设施外部成本内生化的，提供经济诱因、进行有效补偿，是化解邻避冲突的必然要件。

4.多元的协同治理。面对风险社会的来临，以政府为主导和以风险控制为主要目标的传统治理模式显然难以为继。处于风险不确定的社会，构建一种新型的由政府、市场、公众共同参与，相互合作与制衡的治理结构成为必然选择。在邻避冲突协商治理中，这种“政府—企业—公众”的协同治理，是通过建立、指导、促进、运行监督等制度安排来解决由单一主体难以解决的公共政策问题的整个过程，强调多元主体在地位平等基础上就公共事务管理中面临的挑战实现充分的协调沟通。

在当代中国发展进程中，此起彼伏的邻避冲突事件使许多地方政府陷入局部治理危机，而既有治理机制的边际收益又不断递减。只有在相互尊重各方诉求基础上通过有序的公众参与、完善的风险沟通、合理的利益补偿与建立协同治理框架，才能从根本上解构邻避风险，从而化解邻避冲突，走出邻避困境。

参考文献

- [1] 马克斯·韦伯：《社会科学方法论》，李秋零，田薇译，北京：中国人民大学出版社，1999年，第18页。
- [2] Jorge, Deliberative Democracy, Political Legitimacy, and Self-determination in Multicultural societies, Colorado: Westview Press, 2001.
- [3] He, B., M.E. Warren, "Authoritarian deliberation: The deliberative turn in Chinese political development". Perspectives on Politics, February 2011.
- [4] 高军波、乔伟峰、刘彦随等：《超越困境：转型期中国城市邻避设施供给模式重构——基于番禺垃圾焚烧发电厂选址反思》，《中国软科学》2016年第1期。
- [5] 苏鹏辉、谈火生：《论群体性事件治理中的协商民主取向》，《国外理论动态》2015年第6期。
- [6] 胡大伟：《水库移民征地补偿协商机制构建研究——基于合意治理的思考》，《中国土地科学》2013年第4期。
- [7] 朱正威、王琼、吴佳：《邻避冲突的产生与演变逻辑探析》，《南京社会科学》2017年第3期。
- [8] 赵万里、李艳红：《专家体制与公共决策的技术-政治过程》，《自然辩证法研究》2009年第11期。
- [9] 王娟：《风险治理中公众对专家的信任研究综述》，《科普研究》2013年第3期。
- [10] 杨雪冬：《全球化、风险社会与复合治理》，《马克思主义理论与现实》2004年第4期。
- [11] 陈佛保、郝前进：《美国处理邻避冲突的做法》，《城市问题》2013年第6期。
- [12] 程惠霞、丁刘泽隆：《公民参与中的风险沟通研究：一个失败案例的教训》，《中国行政管理》2015年第2期。
- [13] Ansell, C., A. Gash, "Collaborative governance in theory and practice", Journal of Public Administration Research and Theory, April 2008.

(作者单位：南京大学马克思主义学院)

分享到：    

转载请注明来源：中国社会科学网（责编：闫琪）

相关文章



今日热点

- 习近平在新疆考察时强调 完整准确贯彻新时代党的治疆方略 建设团结和谐繁荣富裕
- 抢抓机遇发展 加快奋进50强
- 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所2022年度第二批专业技术岗位招聘公告
- 为贯彻落实新时代党的治疆方略作贡献
- 深刻领悟“两个确立”的丰富内涵
- 为贯彻落实新时代党的治疆方略作贡献

[回到频道首页](#)

值班电话：010-65393398 E-mail: zgshkxw_cssn@163.com 京ICP备11013869号



中国社会科学网版权所有，未经书面授权禁止使用

Copyright © 2011-2022 by www.cssn.cn. all rights reserved

