

DOI:10.15918/j.jbitss1009-3370.2018.3841

技术路径嵌入:邻避运动治理反思与路径拓展

王刚, 宋锴业

(中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

摘要: 邻避运动的治理是学界关注的热点议题,传统的治理思路大多是基于利益补偿的“市场路径”,或是基于公众参与的“回应路径”。通过对R市10年核电历程的调查发现:传统邻避治理路径应对风险集聚类设施引发的邻避现象时,公众的“经济理性”和“价值观念”的交织会使市场路径失去成效;而“权力惯性”与“权利抗争”的互构也会导致回应路径陷入歧途。其失效的深层逻辑在于:目标趋利化和主体单一化使传统治理路径无法有效应对预期损失较高的“风险集聚类设施”。鉴于此,提出基于目标重塑和主体重组的技术路径嵌入到传统治理机制中,针对不同类型的邻避设施采取不同的治理路径,以找回“邻避”有效治理的最后一块拼图。

关键词: 环境风险; 邻避运动; 邻避设施

中图分类号: X32; F062.2

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2018)01-0025-11

一、研究困惑:邻避运动治理的“内卷化”现象

当前,地方居民对一些特殊的公共设施^①在附近地区拟建滋生出不适心理,有时会采取高度情绪化的集体反对甚至抗争行为的“邻避运动”(NIMBY Movements)。“邻避运动”的频发增强了人们对其的关注度,如何实现邻避运动的治理也成为学术界和国家权力系统所关注的焦点。在实际情形中,地方政府权力系统对邻避运动的治理却有时走向了“内卷化”(Involution)。所谓“内卷化”概念最早源于人类学家戈登威泽(Goldenweiser),用来指代一种文化模式达到某种最终形态后,既没办法稳定,也没办法使自己转变到新的形态,取而代之的是不断地在内部变得更加复杂,即系统在外扩张条件受到严格约束的条件下,内部不断精细化和复杂化的过程^[1]。此后,这一概念迅速被借用到中国的相关研究中,指代制度模式形成了一种相对稳固的内部发展模式 and 严格约束机制,经济、社会、文化和行为模式形成高度的路径依赖^{[2]43-52}。

在这一意义上,本文认为邻避运动的治理也呈现出一种“内卷化”现象:即虽然由于转型期中国政治社会情境的复杂性和过渡性,邻避运动已不再停留在原有的“隐性反抗”阶段,出现了很多新态势和新情况。参与群体、行为方式及目标诉求日益增多,使政府对邻避治理投入的时间、财力等资源成本不断增加。但是,地方权力系统有时对邻避运动的治理却呈现出明显的“路径依赖”,一直没有摆脱先前的思维惯性和行动框架^{[2]43-52}。一些地方政府对邻避运动的治理大多遵循“决策—宣布—辩护”的治理机制,而学术界则往往寄希望于通过“公民参与决策机制”(回应路径)和“经济利益补偿回馈机制”(市场路径)的建构来实现对邻避运动的预防乃至治理^[3]。

但是,邻避运动的传统治理路径在实践中的效果却并不理想。纵观近些年来中国的数十起邻避运动,以市场或回应路径治理邻避运动虽然回避了“权力路径”可能带来的其他社会问题,但依然无法阻止邻避运动的持续升级。邻避治理的“内卷化”现象启发我们进一步思考:即我们需要重新认识传统邻避治理路径存在的局限性,分析其为何不能实现邻避运动的良好治理以及提出新的治理路径破除旧路径的弊端。本研究试图以R市的“核邻避运动”为叙事蓝本,对其选址历程展开田野调查,对传统治理路径进行带有中国色彩的改造性诠释和竞争性对话,以试图摆脱路径依赖,为建构新型“邻避”治理路径创造可能,以推动社会治理。

收稿日期: 2014-04-17

基金项目: 国家社会科学基金资助项目“沿海大型项目环境风险及其整体性治理研究”(16BZZ079)

作者简介: 王刚(1979—),男,博士,中国海洋大学法政学院、教育部人文社会科学重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院副教授, E-mail: wgang78@126.com

①需说明的是,这类公共设施通常称之为“邻避设施”。即“产生效益由全体社会所共享,但负外部性效果却由附近民众承担的设施”。包括:“心理不悦类设施”(火葬场、殡仪馆等)、“污染类设施”(垃圾焚烧厂、高速公路等)和“风险集聚类设施”(核电站、变电站等)3种类型。

二、邻避运动的传统治理路径:起源与局限

自18世纪中后期开始,人类社会步入工业化、城市化的新阶段,激发了包括“邻避运动”在内的诸多社会危机^[4]。到了19世纪,某些社会必需的公共设施选址遭到选址地附近居民排斥的“邻避运动”在美国各地已经开始广为存在^[5]。因此,早期的邻避治理研究多来自于英文文献^[6-7]。回顾“邻避”治理的发展历程,可以甄别出具有继起关系的3种治理路径:即基于政府权威的“权力路径”(power path),基于利益补偿的“市场路径”(market path)^[8-9],以及基于公众参与的“回应路径”(response path)^[10-11]。在20世纪80年代至90年代,“权力路径”是政府回避“邻避”的主要治理机制。在当今中国社会,多数地方政府也采取这一治理模式:即初期决策时依据专家意见封闭进行,缺乏与利益相关民众的直接互动,公布决策时强调社会利益和公民责任,试图以政府权威强制推行设施选址。但这种治理路径不但未能实现邻避运动的良好治理,反而由于简单粗暴的处理形式引发了利益相关民众更大的反弹。为了回避“权力路径”可能引发的其他社会问题的弊端,“市场路径”和“回应路径”逐渐成为学界的主流共识。

(一)基于利益补偿的“市场路径”

基于利益补偿的市场路径在邻避运动的治理过程中一直是一个重要机制。其具体措施是,地方政府在邻避设施的选址规划中,应根据公共财政预算(或开发商的支付能力),对周边居民提供经济补偿以鼓励民众接受设施选址,从而实现邻避运动的治理^[12]。市场路径的提出是基于经济学中的“效益选择函数理论”,即假定邻避项目带来的效益超出了自身引发的损失,在风险中立的情况下利益相关居民就会选择接受该项目。它包含两个措施:一方面是直接的现金补偿,包括税费减免、直接给付金钱等;另一方面则是医疗教育等社会福利、应急基金、财产保险、就业提供以及小区环境改善等非现金补偿^[13]。在上述补偿机制的共同作用下,可以减轻周边居民的损失,以降低民众的抗争倾向,由此形成了Luloff等(1998)^[14]所指出的可接受之“诱因包裹”。例如,周亚越、俞海山(2015)^[15]就指出,对利益受损者给予合适的经济利益补偿是治理邻避运动的重要方式。

(二)基于公众参与的“回应路径”

权力路径与市场路径实质上仍旧是自上而下的治理思路,存在着种种局限。因此,近年来,自下而上基于公众参与的“回应路径”逐渐成为邻避运动治理新的和创造性的替代方案^[16],即地方权力系统在邻避设施的选址规划中,要建立“公众参与决策机制”,可采用信息公开、民意访谈以及召开听证会等方式来加强社会公众、相关学者和政府官员之间的信息沟通和交流^[17],通过自下而上的公民参与决策(Bottom-up Voluntary Approach)和政治对话的强化(Facilitation of Political Dialogue)来化解邻避运动^[18]。这种通过公众参与来治理邻避运动最早起源于西方一些国家的经验研究。1981年,波普尔(Popper)就指出,公民参与决策有利于邻避设施选址被民众所接纳^[19]。其后,Saha和Mohai(2005)^[20]、Devine-Wright(2011)^[21]等研究者也指出公众参与是邻避治理的重要手段。

事实上,市场路径与回应路径对权力路径的取代以及对“邻避运动”的治理确有重要的理论意义。它强调东道主社区与邻避设施兴建方以及地方政府间的对话,而对话内容则强调社会对该设施的需求、对邻避设施所在社区的长期保护与补偿以及可能的替代方案等^[22],保证了社会秩序的正常运行。长期以来,传统的市场与回应路径确实回应了客观问题,也是其流行的主要原因。但整合而观之,还存在以下两个问题:

首先,传统的市场或回应路径本身也存在着局限,尤其表现为:在近年的邻避运动中,传统邻避治理路径在一定意义上处于“治理失效”的状态。在笔者选取的具有典型代表的9个案例中(如表1所示),地方政府对邻避运动的治理采取了“市场路径”(如,案例1、案例3)、“回应路径”(如,案例2、案例4)或两种路径的结合(如,案例5、案例6等),但是,大多未能改变“邻避”抗争行为的产生。此时,仍过度依赖旧有的治理路径只能使我们在“邻避不可治理”的歧途中愈行愈远(除案例8、案例9外,多数治理措施趋于失败)。其次,传统的市场或回应路径的另一个局限性在于:其无法涵盖“邻避”抗争的各个方面。加之转型期的中国社会发展不是单一、匀质的过程,“邻避”问题在时空上的不均匀夹杂着复杂性和过渡性,出现了很多新情况。此时,建构一个新型的邻避治理路径就成为学界亟待解决的新议题。

从上述问题出发,本文试图通过回顾R市10年来核电选址的历程,展现地方政府对“邻避运动”治理的实践及其转化。同样是走“市场路径”和“回应路径”,为什么R市在10年中始终未能取得良好成效?通过解

释“邻避运动”治理路径的成效差异,本文呈现市场路径是如何编织进常规治理机制中变得常规化,忽略了针对特定高风险“邻避设施”和具有强烈环境正义意识的公民提出针对措施而失去成效的,回应路径又是如何因信息有限公开、公众象征参与等而陷入治理歧途的,进而提出新的更具解释力的治理路径。对中国典型邻避运动治理举措梳理如表1所示。

表1 中国典型邻避运动的治理举措梳理

治理路径	具体手段	案例编号								
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
市场路径	直接的现金补偿	Y	N	Y	N	N	N	N	N	N
	安置拆迁、医疗和教育等社会福利、就业提供等非现金补偿	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y
回应路径	政府决策过程的一定公开化	N	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y
	项目信息的前期宣传科普等	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y
	利益相关民众参与的广泛性	N	Y	N	Y	N	N	N	Y	Y
	召开公众“环评”或听证会	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y
	邻避项目的环境影响评估	Y	—	—	Y	Y	Y	Y	Y	Y

注:1.案例名称:(1)威海乳山核电事件;(2)广东茂名PX事件;(3)宁波镇海PX事件;(4)广东番禺垃圾焚烧事件;(5)北京阿苏卫垃圾焚烧厂事件;(6)辽宁大连PX事件;(7)安徽彭泽核电事件;(8)漳州古雷石化项目;(9)九江PX事件。2.“Y”表示地方政府采取了相关措施;“N”表示未采取;“—”表示没有相关资料。

三、案例简介:R市10年的核电选址历程

R市作为核电站备选厂址是在1983年确定的,在20世纪80年代,中国着手在全国各地普选核电厂址的大背景下,其最终被确定为S省6个预选厂址之一。但由于受切尔诺贝利事故的影响,国家核能政策调整后,R市核电项目一直处于停滞状态。项目搁置期间,R市凭借得天独厚的海岸风光优势,试图以旅游带动经济发展。2002年,R市东南部的Y区在国家旅游局批复下成立了4A级度假区,吸引了京津地区、太原、内蒙等地大批游客在Y区旅游或居住。2005年,党中央、国务院把核发展作为应对气候变化的重大举措,列入大力培育的新兴战略性新兴产业。至此,R市政府对核电项目的推进工作开始全面实施。

(一)全面推动时期(2006—2008年)

为推动核电项目选址,2006年底,HSD核电有限公司投资签字仪式在S省省会举行。但项目前期工作的开展引起了R市Y区业主的反对,许多Y区业主在各大论坛讨论和抵制该项目。为了争取在“十二五”末发电,2007年初,R市政府组织市党政机关干部和核电选址地附近村民代表到浙江秦山核电站进行了实地观摩,在R市举办了核电科普知识展览,组织各机关、学校等单位参观;R市有线电视台反复不断地播放核电的正面宣传片,印刷了大量的挂历和宣传小册散发;组织《光明日报》和《科技日报》先后发表了长篇专题报道^①。2007年5月和12月,R市还分别进行了两次征询公众评议,发布了《环境影响报告书》等。2007年10月,国务院颁布的《国家核电中长期发展规划(2005—2020年)》中将R市核电选址定义为“需要进一步研究的厂址”,R市的核电项目推进工作陷入阻滞。

(二)发展阻滞时期(2009—2015年)

2009年后,各方对R市核电项目的宣传报道骤然降温,HSD核电站的筹建工作陷入停滞。直至2011年初,R市所在的上一级W市政府“十二五”规划中提出,“择机重启R市HSD核电项目”虽然引起了一些风波,但是2011年3月,日本福岛核电站泄漏事件使得核议题在世界范围内引发了新一轮的争议,国务院紧急宣布:“暂停审批所有核电项目”,使得R市的核电项目陷入新一轮的长时期搁置中,Y区业主和R市政府的冲突渐趋平息。但是由于该项目并没有完全取消,在“重启核电”审批迟早开始的态势下,2015年仍有部分业主在Y区宣传造势,R市政府对核电项目的推进还是失败了。

整体上看,自2006年起,R市至今10年的核电选址历程就是一场持久的“邻避运动治理”历程。客观来说,R市的邻避治理历程中,市场路径或回应路径的特征要件或从一开始就已配备(如表2所示),而且在2006—2007年,政府对核电项目的推进进入了一个多路径联合进程中,但效果不理想。这至少可以提醒我们,邻避运动的治理路径存在差异性,或者在治理成效上存有区别。据此,本文试图讨论邻避运动传统治理

^①资料来源:Y区业主袁某某提供的资料以及R市政府的相关公告等。

路径失效的根源。对案例现场的进入肇始于作者的课题研究,在此过程中,笔者于2016年7月赴R市进行了田野调查。通过结构化访谈法对抗议者(Y区居民)进行了深度访谈。笔者还收集了Y区业主整理与提供的资料、相关新闻报道和政府部门的声明等。以试图了解地方政府对核电项目的具体推进工作和Y区业主与地方政府“博弈”的过程,务求尽可能地还原R市10年的项目推进历程及其失败内因。

表2 R市政府采用的治理策略梳理

治理路径	具体措施	说明
市场路径	安置拆迁	对核电选址地所在的相关村民予以安置拆迁和补偿
	回收房产	对反对较为激烈的Y区业主高额补偿回收其房产
回应路径	参观考察	组织党政机关干部和村民代表到泰山核电实地观摩
	科普展览	举办核电科普知识展览,组织各机关、学校等参观
	媒体预热	有线电视台等反复不断地播放核电的正面宣传短片
	全民教育	印刷了大量的挂历和宣传小册子在全市范围内散发
	媒体力挺	组织《光明日报》《科技日报》发表长篇专题报道
	公众评议	2007年5月和12月,分别进行两次征询公众评议
公众座谈	2007年12月14日召开一次派选代表公众座谈会	

资料来源:笔者整理自制。

四、已有治理路径的局限:基于R市案例的审视

在R市的“核邻避运动”中,如果仅从上述针对核电项目选址的推进工作来看,可以发现这10年来,对邻避运动的预防和治理均是按照传统的治理路径开展的。然而,这么多年的邻避运动治理却没有达到预期目标。在这10年间,R市为推进核电项目选址集中进行了多次公众科普,同时力邀媒体助力,尽管得到了部分当地民众的认可,但是,却始终未能得到Y区业主们的认同。在2007年10月国务院颁布的《国家核电中长期发展规划(2005—2020年)》中被确定为“需要进一步研究的厂址”,成为“中国第一个因民众反对而被长期搁置的核电项目”。在此将通过这一过程,更深入地聚焦于在R市的“核邻避运动”治理进程中,要件齐全的传统市场和回应路径是如何失效的。

(一)市场路径的失效:“理性”与“价值”的交织

1.“经济理性”使负外部性的补偿失衡

“邻避设施”的产生效益由全体社会所共享,但负外部性效果却由附近民众承担,因此具有一定的负外部性。而基于利益补偿的市场路径之所以能在一定程度上治理邻避运动,是因为这一措施可以把邻避设施带来的负外部性成本内生。它强调成本分担和利益共享,可以减轻东道主社区的抗争意愿。但值得注意的是,市场路径固然有效,但并不意味着“一刀切”式的经济补偿一定可以取得预期效果^{[23]64-70}。因为,不同类型的“邻避设施”其负外部性效果并不相同,市场路径的治理效果会因“邻避设施”本身风险程度的高低不同而有显著差异,民众对不同类型邻避设施的反对意愿也就不尽相同。

张乐、童星(2013)^{[23]64-70}曾按“预期损失”维度(即风险程度的高低)将邻避设施划分为“心理不悦类设施”(火葬场、殡仪馆、精神病院等)、“污染类设施”(垃圾焚烧厂、污水处理厂、高速公路等)和“风险集聚类设施”(核电站、变电站等)3种类型。事实上,对“心理不悦类”和“污染类”邻避设施而言,民众的风险认知较安全。基于利益补偿的市场路径可以平衡设施负外部性所带来的成本,确实可以提高设施选址的支持度。而对于“风险集聚类”设施,市场路径所采用的现金补偿或安置拆迁等非现金补偿的效果就会极大降低^[24],甚至会减少设址的接受度^[25]。因为,随着“预期损失”,也就是风险程度的增强,利益补偿往往无法平衡设施所带来的负外部性,选址地附近的民众基于经济理性的考虑,反对意愿将大为加强,使得“市场路径”的“邻避”治理成效将显著降低,如图1所示。

就案例而言,在R市的“核邻避运动”中,引发Y区业主“邻避情节”的核电项目即属于“风险集聚类”设施。这一类设施的显著特点是发生风险的概率较低但风险的危害性却很高,一旦发生危险必然造成巨大的人员和财产损失。囿于核电站的预期损失较高,促使Y区业主产生强烈的风险意识,他们所计算的是未来核电站运行产生的健康风险以及对房产价值的负面效应^{[26]84-95},一般的现金补偿或安置拆迁等非现金补偿根本无法实现利益平衡。这也就可以理解,为什么R市政府对核电选址地附近的村民予以安

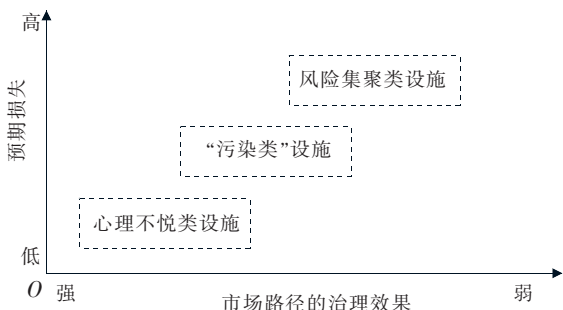


图1 三类邻避设施的治理效果示意

置拆迁和一定补偿,但对抗争较激烈的Y区业主高额补偿回收其房产都没能有效阻止“邻避”抗争的产生和扩大。Y区的多位业主明确表示,无论什么优惠条件,都无法接受核电项目的选址。

2.“价值观念”对市场路径的负向排挤

在R市的核电选址过程中,市场路径的失效除了由于核电站这类“风险集聚类”设施的风险程度较高,使得一般的现金或非现金补偿无法实现利益补偿平衡而激起Y区业主产生了较大的抗争意愿外,还与Y区业主自身的价值观念有关。已有研究已经指出,在特定的抗争场域中,价值因素是抗争者所有行动的源头,也是驱动业主们抗争的核心动力^[27]。而在不同价值观念驱动下,邻避群体的理性诉求就有所差别。以多次组织公开签名和材料的3位Y区业主袁某某、吴某某和C女士为例,他们的价值观念具有两个显著特征:即具有较强的环保理念和自然主义价值观,同时又把利益补偿视为一种影响个人声誉的不道德行为,上述价值观念的耦合直接导致了地方政府和企业所采取的基于利益补偿的“市场路径”的失效。

一方面,在访谈过程中,袁某某、吴某某等Y区业主认为,R市核电项目选址对环境资源的破坏导致其不具备先期核电选址的条件是诱发他们反对的主要动因。在核电选址半径10千米之内,有Y和D两个4A级景区以及TD湾海洋生态国家级保护区。在10千米的范围内,就有这么多宝贵的环境资源,非要弄一个核电站毁掉,这就太可惜了。所以当核利益代表方企业提出愿意加价回收抗争业主的住房让他们放弃抗争时,多位Y区业主表示:“保护环境的意义要比为了一点点钱去反抗的意义大得多”。由此可以看到,在R市情境中,业主的价值观念与一般“邻避群体”不同,他们具有较强的环保理念与自然主义价值观,在这一价值观念的指引下,Y区业主们的理性诉求中体现出更多的“价值主诉”而非“利益主诉”,这也就理解市场路径以“利益补偿”为基本措施的治理策略为何在R市的抗争情境中效果并不凸显。

此外,业主的另一种价值观念也造成了“市场路径”在R市邻避治理情境中的失效,即部分抗争骨干将接受利益补偿视为影响个人声誉的不道德行为。接受地方政府或者核利益代表方企业的现金或非现金补助都意味着声誉受损。因此,市场路径的治理思路也难以奏效。在这种价值观念的影响下,面对核电企业的“利益补偿”和地方政府的“补偿游说”,许多Y区的业主都无法接受。

(二)回应路径的失效:“权力”与“权利”的互构

1.“权力惯性”使公众参与的执行虚化

从邻避问题认知与治理的演进脉络来讲,“回应路径”试图以信息公开、民意访谈或召开听证会等方式来加强社会公众、相关学者和政府官员之间的信息沟通,这种治理策略的提出本身就是改变封闭决策、缺乏与利益相关民众的直接互动,是对政府权威强制推行设施选址建设的“权力路径”的取代。但是,近年来,中国地方政府试图以“回应路径”化解邻避困境时,依然无法摆脱“设施建设—民意抵制—相互博弈—事件升级—政府妥协—项目延期”的演进模式^[28]。究其根源,与地方政府推进项目时注重形式,忽略实质内容的象征性公开不无关系^[29]。地方政府在运用回应路径治理“邻避”现象时,依然沿袭着早期“垄断决策、威权推动”的惯习,这种“权力惯性”导致回应路径执行表面化,即信息公开、公众参与等治理策略在具体执行过程中只是做了表面工作,被动宣传。所谓的“公众参与”依然嵌套在“命令—服从”的框架之中,并未转化为实质的公众参与过程。

在R市的全面推动核电选址时期(2006—2008年),这种“象征性公开”与“形式化参与”的现象并不鲜见。我们可以从地方政府的行为中找到许多依据,尤其是地方政府采取的虚假“环评”以及限定范围的“环评”报告等手段^[30],不但没有缓解Y区业主的“邻避情节”,反而成为激发Y区民众“诉权”继而持续抗争的肇因。2007年5月至6月,R市召开了第一次征询公众评议,12月1日至11日又召开了第二次征询公众评议,2007年的12月14日又举行了公众座谈会,R市核电筹备处的领导指出,“我们将把各种意见归类总结后,真实地反应到环评报告中,对各项工作做充分论证”^[31]。然而,在Y区业主的眼中,地方政府的行为“走过场的成分更大”。“公众环评”调查表是由地方政府统一组织发放,而且要盖章有效,Y区业主最多只能发给20份;参与座谈会的人也都由R市政府圈定,Y区业主中分配到2个名额。回应路径在政府主导的执行过程中实质被不断表面化,自然也就难以取得良好的治理成效。

2.“用权利抗争”使回应路径的治理错位

回应路径之所以成为邻避运动治理的重要手段,在于研究者认为“邻避运动的本质是公共政策过程中公共利益悖论的体现”^[32],即将邻避运动的发生归结为政策封闭和威权推行等设施选址模式的不合理诱发民众“诉权”所致。换言之,邻避设施选址地附近的公众为维护自身参与权、知情权等权利会诉诸于抗争。回

应路径的倡议者们相信,在“邻避运动”的治理过程中的信息公开、公众参与等制度机制,保障了公民的知情权和参与权,有利于化解“邻避运动”的冲突性。但值得注意的是,回应路径所以有效,在于激起民众邻避行为的肇因中,为权利而抗争的“诉权”是一个重要动因。反之,回应路径的治理也就失去了作用基础。

从R市的实践情境来看,Y区业主抵制R市核电项目选址的肇因中,更多的是出于自身价值观念而产生的“价值主导型”抗争,即由于担心自身生命安全、健康及维护环境资源等诱因激发了Y区业主的核邻避行为。在这一过程中,虽然地方政府采取的虚假“环评”、限定范围的“环评”报告以及隐匿项目规划选址信息等手段,激发了民众“诉权”继而持续反对。但无论从形式还是手段来看,“诉权”更多的是作为“邻避者”达到抗争目的工具。政府缺乏信息公开等可以为“邻避者”赴京上访等抗争行为背书,使他们有了“正当理由”与地方权力系统的意志所抵牾。此时,简单地视业主们是“为权利而抗争”明显与实践逻辑不相吻合。他们更多的是“用权利抗争”而不是“为权利而抗争”。由此,也能理解一再重复的“信息公开、扩大公众参与”等回应路径为何无助于现实问题的解决,反而伴随着近年来R市的“邻避运动”扩大化的发展^[3],即使在2015年仍有部分业主在Y区宣传造势。

五、“技术路径嵌入”:邻避运动治理的路径拓展

通过R市10年的核电项目选址历程的回顾,可以观察到:以往学界所推崇的邻避治理的“市场路径”在编织进常规的治理机制时,忽略了核电站这一特定“邻避设施”的高风险性,民众基于经济理性的考虑往往会拒绝接受。加之部分民众受环保和自然主义等价值观念的影响使市场路径失去成效。而地方政府在运用回应路径治理邻避运动时,依然沿袭着早期“垄断决策、威权推动”的惯习,这种“权力惯性”导致回应路径执行表面化。此外,在R市特定情境中,由于民众并不是“为权利而抗争”使回应路径以完善公民参与权利为表征的治理模式陷入歧途。传统“邻避”治理路径局限性启示我们“捕捉”其失效背后的深层逻辑,进而提出有针对性的治理策略以提高民众的选址接受度。

(一)传统“邻避”治理路径失效背后的逻辑

核电站作为国家的重大能源政策布局,在项目规划、建设、运营等整个阶段中涉及到地方政府、核电企业与选址地民众等多个利益群体。然而,在现有的政治制度安排下,地方政府往往是争取核能项目的积极分子,同时也是中央核能政策的主要执行者^{[26]84-95}。因此,中国的“邻避”项目治理进程中,无论采用传统的“市场路径”还是“回应路径”,其实质都是以地方政府为单一主体的治理模式。在这一模式下,地方政府的行为背后往往有着其独特的治道逻辑,它也成为传统“邻避”治理路径失效的关键。

1. 治理目标的趋利化使民众诉求不被政府采纳

首先,在现有政治制度安排下,地方政府在“邻避设施”的供给与“邻避运动”治理进程中往往扮演着“裁判员”与“运动员”的双重角色:即一方面,地方政府需要关注普通公众的诉求,对于引发部分民众的“核邻避”心理的特殊重大“邻避”项目需要加以严格监管和慎重上马;另一方面,严格监管或拒绝核电可能会直接影响当地GDP指标、税收指标和其他政绩指标。所以地方政府通常需要平衡上述两者的关系。负有直接责任的官员可能会根据两者背后不同的压力,来决定政策的取舍与平衡。然而,一个现实问题是,对各级政府而言,发展经济是首要任务,创造经济效益也是地方政府行为的核心指向。因此,在核电项目的实际推进过程中,治理目标的趋利化很容易造成以利益为导向的政企合谋,使政府诉求(如,GDP增长)压制民众诉求。比如,在本文的案例情境中,R市政府以市场路径来治理“邻避运动”即是试图采用一刀切的利益补偿“堵住”业主们的意见,其治理目标更多的是通过核电项目建设以创造经济效益、促进GDP增长^①,并不尊重甚至也不关注Y区居民因较强的环保理念与自然主义价值观而产生的“邻避”抗争行为。

2. 治理主体的单一化使回应路径向权力路径退回

其次,在现有制度安排下,地方政府往往成为“邻避运动”治理的核心主体。虽然理论界已经认识到选址地附近民众是塑造合理有效的邻避治理结构的关键,一直试图通过回应路径等方式将选址地民众也纳入到“邻避运动”治理的结构当中,然而,选址地民众能否成为“邻避运动”治理的“压力集团”,取决于一般性的政治制度安排。关键在于:核风险的被影响者——亦即选址地附近公众——能否有效影响地方政府及其

^①这一点可以从R市政府的宣传中观察到,当地政府在核电宣传时,多是强调核电站的兴建会带来每年2亿元左右的财政收入,还可极大地促进就业,最终促进当地经济发展。

官员的行政作为。如果公众能够有效地影响地方政府的行为,那么就会塑造有利于“邻避”治理的政治压力;反之,地方政府很可能根据自身利益自行其是。在这一意义上,虽然回应路径的倡议者试图通过“公众参与”将民众吸纳为“邻避运动”治理的“压力集团”,但在实践中,公众参与在现有的政治制度安排下还是无法发挥实质作用,因为选址地附近民众无法进入项目规划的决策层,地方政府很可能通过强制性权威推动项目,即使迫于中央政府的压力,需要有“公众环评”和听证座谈会等,也可能由于政府目标的趋利性(即过分追逐经济增长)而使回应路径走向失效,使回应路径最终变成“权力路径”。

(二)“技术路径”对传统“邻避”治理路径的弥合

通过前述研究可以发现:在现有政治制度安排下,无论“市场路径”还是“回应路径”,其本质都是以地方政府为单一主体的治理模式,这种治理模式在对“心理不悦类”和“污染类”等邻避设施的治理过程中往往能取得较好的成果,然而对于预期损失较高的“风险集聚类”设施,传统“邻避”治理路径的目标趋利化和主体单一化就会使“邻避”治理趋于无效。由此启示我们,传统“邻避”治理路径的真正改善最终取决于能否形成针对核电站等“风险集聚类设施”的有效技术解决方案。这一技术解决方案的核心应该是塑造一种更为高效的“邻避”治理结构,使地方政府、核电企业尤其是选址地附近民众能够形成一种更为合理的关系。使后者能够有效地、实质性地影响项目选址进程(规划—建设—运行)。在这一意义上,“技术路径”的提出就有了应有之义。

1. 技术路径的概念内涵

所谓“邻避运动”治理的技术路径是专门补充传统“邻避”治理路径无法奏效的“风险集聚类”设施而提出的。它并非简单地通过引进或采用新技术来提升治理效能。“邻避运动治理”意义上的技术是一种追求治理效率的治理程式,是一组可以有效计算、复制、推广并考核验证的治理流程。通过技术路径,顶层设计者可以超越那些具体的、特殊的甚至琐碎的治理情境,通过整齐划一的技术来规划和推进项目^{[34]119-142}。具体来说,就是针对核电站这类“风险集聚类”项目的选址,既要依靠“目标重塑”来树立以公共服务为本的治理理念,进而改进“邻避”治理的程序与技术,也要通过“主体重组”改变地方政府既有的“邻避”治理体系结构和行为模式。所谓“目标重塑”就是地方政府在涉及到核电站这类重特大项目的选址时固然目标之一是为创造经济效益,但更重要的是应将“以公民需求为导向的,切实尊重公众利益诉求和保障选址地附近民众意见”的治理目标内嵌于原有的治理目标中,不断地改进“邻避”治理的程序和技术。所谓“主体重组”则是指应将投资企业(及相关企业)、社会(选址地公众、媒体、社会组织等)都吸纳到重特大项目过程中,嵌入到原有的以政府为主导的单一治理模式中,形成多主体共同参与的新模式。

技术路径相较于“市场”与“回应”路径的区别如表3所示。

表3 3种治理路径的基本特征比较

基本特征	市场路径	回应路径	技术路径
价值导向	在对经济利益、经济发展追求的同时满足公众服务需求	在对经济利益、经济发展追求的同时满足公众服务需求	以满足公众需求和增进公共服务为核心价值导向
解决思路	更注重对“人”的利益诉求的满足和平衡	更注重对“人”的权利诉求的满足和平衡	更注重环境风险的技术解决与技术保障
治理标准	治理手段的相对人格化	治理手段的相对人格化	更注重环境风险治理的非人格化与标准化
主体功能	政府是项目的主导者、推进者,民众较少参与	政府是项目的主导者、推进者,民众参与有限	政府监督及提供政策平台,民众能够实质性参与

其一,技术路径更强调以满足公众需求和增进公共服务为核心价值导向。一般而言,政府推行各类“邻避”项目大多出于两个核心目的:一是增进地方的经济利益、促进当地经济发展;二是满足公民需求、增进公共服务。已有“邻避”治理的“市场”与“回应”路径的价值导向中,对前者的追求往往超越了后者,即地方政府往往从“经济利益”出发,兼顾公众需求和增进服务;而核电站、变电站这类“风险集聚类”项目,囿于其预期损失较高,针对其治理的技术路径的则更需要强调以满足公众需求和增进公共服务为核心价值导向,兼顾对经济利益、经济发展的追求。

其二,技术路径更注重环境风险的技术解决与保障。一般而言,已有“邻避”治理的“市场”与“回应”路径

更注重对“人”(主要指选址地附近的民众)的需求的满足与平衡,例如,“市场路径”的利益补偿满足了“人”的利益诉求,“回应路径”的信息公开、公众参与则满足了“人”的权利诉求。其本质是是对“人”这一“环境风险受体”的诉求解决与回应。而“风险集聚类”设施自身特性使得“人”的需求难以有效满足,因此,技术路径转变了治理思路,侧重于对“邻避设施”(或者说项目本身)这一“环境风险源头”的技术解决和保障,从源头上避免重特大项目的兴建可能引发的“邻避”抗争。

其三,技术路径更注重风险治理手段的非人格化与标准化。由于“风险集聚类”设施的危险隐蔽性强,风险级别也很高。因此,针对这一类“邻避设施”治理所采取的技术路径更强调严格按照现有的法律、法规、规定、技术标准等程式化流程,注重选址的科学化、标准化与合理化。在已有的市场路径的治理措施当中,只强调对选址地附近居民给予一定的经济补偿以平衡其预期损失,与之相对,技术路径则更注重通过技术手段对补偿标准进行合理化区分(可划分为2千米范围内、2~5千米、5~10千米以及10千米以上等),以保证对选址地附近公众的合理而公平的补偿。毕竟,经济补偿的公平与否也会影响民众的抗争意愿(宁波的“邻避”项目遭到选址地民众的反抗很大程度上就是受经济补偿的不合理驱使)。

其四,技术路径更注重利益相关主体(尤其是选址地附近民众)的实质性参与。虽然技术路径与已有的“邻避”治理的“市场”和“回应”路径都强调以政府为主导,但技术路径中的多元主体,其实际功能与传统“邻避”治理路径并不相同。在技术路径下,地方政府虽仍是项目的主导者、推进者,但只具有监督及提供政策平台等作用。政府可以通过引入竞争机制以提高质量和效率。而选址地附近公众、相关社会组织不再只有监督权,还可参与到重特大项目的选址,为政府和投资企业参与下的“邻避设施”的供给给予需求方向引导,进而能够真正地影响和监督重特大项目的选址进程。

2. 技术路径的双重作用

技术路径在邻避运动治理过程中的作用及其优越性体现在两方面:

首先,对于“心理不悦类”和“污染类”这类预期损失较低的邻避设施而言,传统邻避治理的“市场”与“制度”路径确实能够在一定程度上有利于民众提高选址的接受度。然而,对于预期损失较高的“风险集聚类”设施而言,传统“邻避”治理路径的局限就需要“技术路径”加以补充。同时,治理技术的推进还能够直观有效地监督下级的政策落实情况,以便减少因为信息不对称、变通和舞弊而导致的政策走样的几率^{[34][19-142]};其次,技术路径在邻避运动治理过程中的作用还体现在:它对传统“邻避”治理路径都具有一定提升作用。譬如,通过治理目标的重塑,地方政府以公众需求为导向时,更可能将重要的利益相关者,尤其是以往处于边缘地位的选址地民众的意见进行吸纳。这就避免了市场路径的“一刀切”式的利益补偿,而是针对选址地民众不同的合理诉求进行有针对性的补偿,这就将选址地民众的理性诉求和价值观念都考虑其中;其次,囿于在技术路径下,治理主体的功能地位也发生了相应变化,地方政府只具有监督和提供政策平台的作用,选址地民众也具有参与规划的权利,也就改变了政府的一元主导模式,避免了回应路径向权力路径退回。

3. 技术路径嵌入:“邻避”治理的不同路径选择

需要说明的是,定义一种社会治理的最佳路径时,需要审视其所处的具体历史环境才能形成理性判断,然而这种审视往往只能发生在现实对过去的回望中,彼时的主体却是极难对选择何种治理路径做出“预知性”的决策^[35]。因此,“技术路径”作为一种特殊的治理模式,其对传统的邻避治理路径更多的是补全而不是击碎,是在继承的基础上寻找邻避治理路径中至关重要的一块拼图。换言之,我们在构设邻避运动的治理路径时,需承认仍然有传统治理路径存续的空间。在这一意义上,本文认为:针对不同类型与属性的“邻避设施”应采用不同主次的治理路径的组合,才能更好实现“邻避”现象的治理,如图2所示。

1)心理不悦类设施的治理:“市场路径”为主导。所谓“心理不悦类”设施主要是指精神病院、殡仪馆、火葬场等引发民众心理不悦的

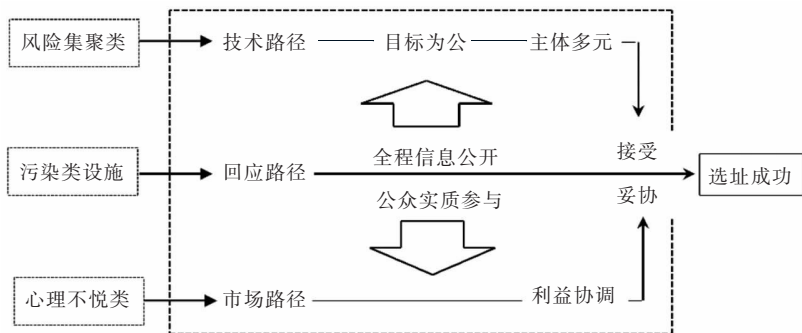


图2 “邻避”治理的“技术—回应—市场”模式示意

设施项目。对这一类“邻避设施”而言,“市场路径”为主导的治理措施更为有效。其主要原因在于:该类设施的风险程度很低,也不易影响选址地居民的身体健康乃至生命安全。民众往往是出于心理上的不悦与抵触而产生“邻避”情节。因此,一般而言,通过传统的“市场路径”就能够有效地平衡公众的利益损失,从而提高公众的选址接受度。其具体措施包括现金补偿也包括就业提供、环境改善、住房安置等非现金补偿。针对这一类设施的治理采用以“主体重组”和“目标重塑”为核心的技术路径同样会不必要地提高治理成本,反而会降低设施供给的效率以及治理效率。此外,心理不悦类设施通常占地较小,不具备大型项目广泛的影响群体,只是设施周边的有限人群,采取“回应路径”中的具体措施如“环评”和公众座谈会等在一定程度上也消耗了不必要的行政资源,提高了治理成本。

2) 污染类设施的治理:“回应路径”为主导。所谓“污染类”设施主要是指高速公路、垃圾焚烧处理设施等在运行过程中可能产生空气、水污染等的项目设施^[9]。对这一类“邻避设施”而言,“回应路径”为主导的治理措施更为有效。其主要原因在于:该类设施的风险级别较之风险集聚类设施低,但风险程度仍然比心理不悦类设施高。因此,如果采用市场路径为主要手段,还可能因选址地附近居民,尤其是那些具有较高环境意识的公民的“经济理性”和“价值观念”的交织而失去成效;而采用以“主体重组”和“目标重塑”为核心的技术路径又不必要地提高了治理成本,反而会降低设施供给的效率以及治理效率。因此,基于公众参与的“回应路径”将更为有效。但值得注意的是,需要加强信息的“精细公开”与公众的“实质参与”,要将回应路径贯穿于项目选址的整个过程。一方面,可通过区域内媒体配合政府门户发布消息,且在公示日期范围内多时段、多频率发布^[2];另一方面,政府应改变“权力惯性”,不能采用虚假“环评”、限定范围“环评”报告等方式,要扩大选址地附近公众的实质性参与,以最大程度地降低民众“邻避式”抗争的产生。

3) 风险集聚类设施的治理:“技术路径”为主导。所谓的“风险集聚类”设施主要是指核电站、变电站等存在高风险但风险发生概率较低的“邻避设施”。对于这一类“邻避设施”而言,“技术路径”应居于主导地位。其原因在于:该类“邻避设施”具有危险隐蔽性强、风险级别很高的特点,因此,传统的“市场路径”或“回应路径”即使编织进常规的治理机制当中,也往往会由于选址地附近东道社区居民的“经济理性”和“价值观念”以及地方政府的权力惯性等多个因素的影响导致治理失效。而技术路径针对预期损失较高的“风险集聚类”设施,从治理目标、治理方向、治理手段、治理主体等方面都发生了转变,侧重于对“邻避设施”这一风险源头的技术解决,从源头上避免了重特大项目的兴建可能引发的抗争。在一定意义上,它回避了“市场”或“回应”路径可能失效的症结。并提升了“市场”或“回应”路径的治理成效。因此,更适应于风险集聚类设施的治理。具体而言,就是通过目标重塑与主体重组将选址地民众、相关社会组织等也纳入到“邻避”治理的“压力集团”:一方面,“以公民需求为导向的,切实尊重公众利益诉求”;另一方面,应将投资企业、选址地公众、社会组织等都吸纳到特殊重大项目的建设过程中。同时,必须加强技术路径与“市场”和“回应”路径的结合,将后两种作为辅助措施,从而最大程度地降低抗争(事件)发生的可能。

六、结语

随着城市发展与社会转型,中国逐渐进入了“邻避时代”。如何实现邻避运动的治理也成为人们关注的焦点议题。回顾已有的对邻避运动的治理研究,市场路径与回应路径逐渐成为学界共识。但是,在“邻避治理”领域仍然有一些议题尚待澄清:市场或回应路径的“邻避”治理多是对西方已有研究的继承,其忽略了转型期中国社会情境的复杂性。而地方政府在这种传统治理路径下“按图索骥”可能导致“邻避运动”的治理呈现失效。作为一项探索性研究,本文通过R市10年的核电选址历程后发现,传统“邻避运动”的治理路径存在着一定局限性:在现有制度安排下,无论“市场路径”还是“回应路径”,其本质都是以地方政府为单一主体的治理模式,这种模式会导致“邻避”治理目标趋利化、治理主体单一化,进而使得传统的“邻避”治理路径趋于无效。由此本文通过以“目标重塑和主体重组”为主要表征的技术路径来弥补传统治理路径的局限。只有针对不同类型与属性的“邻避设施”应采用不同主次的治理路径的组合,才能更好地实现“邻避”现象的治理。

参考文献:

- [1] 刘世定,邱泽奇. “内卷化”概念辨析[J]. 社会学研究,2004(5):96-110.
- [2] 王向民,许文超. 制度缺失的理性行动:PX事件中政府与民众博弈的“内卷化”现象[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2014,22(6):43-52.
- [3] 王刚,宋锴业. 邻避研究的中国图景:划界、向度与展望[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版),2016,18(5):56-68.
- [4] 唐庆鹏,康丽丽. 用地冲突,还是公共性危机?——邻避问题认知与治理的演进脉络[J]. 天津社会科学,2016(1):73-77.
- [5] WILLIAM B M. NIMBY then and now:land-use conflict in worcester,massachusetts,1876—1900[J]. Professional Geographer, 1995,47(3):298-308.
- [6] OHARE M. Not on my block you don't-facilities siting and the strategic importance of compensation[J]. Public Policy,1977,25(3):407-458.
- [7] GILLROY J M. Moral considerations and public policy choices:individual autonomy and the NIMBY problem[J]. Public Affairs Quarterly,1991,5(4):319-332.
- [8] 赵志勇,朱礼华. 环境邻避的经济学分析[J]. 社会科学,2013(10):60-66.
- [9] 孟薇,孔繁斌. 邻避冲突的成因分析及其治理工具选择——基于政策利益结构分布的视角[J]. 江苏行政学院学报,2014(2):119-124.
- [10] 崔晶. 从“后院”抗争到公众参与——对城市化进程中邻避抗争研究的反思[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2015,68(5):28-35.
- [11] 侯光辉,陈通,王颖,等. 公众参与悖论与空间权博弈——重视邻避冲突背后的权利逻辑[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2017,38(1):117-123.
- [12] GROOTHUIS P A,GROOTHUIS J D,WHITEHEAD J C. Green vs. green:measuring the compensation required to site electrical generation windmills in a viewshed [J]. Energy Policy,2008,36(4):1545-1550.
- [13] GREGORY R,KUNREUTHER H,EASTERLING D,et al. Incentives policies to site hazardous waste facilities[J]. Risk Analysis, 1991,11(4):667-675.
- [14] LULOFF A E,STAN L. ALBRECHT,et al. NIMBY and the hazardous and toxic waste siting dilemma:the need for concept clarification [J]. Society & Natural Resources,1998,11(11):81-89.
- [15] 周亚越,俞海山. 邻避冲突、外部性及其政府治理的经济手段研究[J]. 浙江社会科学,2015(2):54-59.
- [16] LAES E. Can Habermas be used to legitimise new governance approaches in the field of radioactive waste management? [C]. Amsterdam Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change,2007:24-26.
- [17] 马奔,王昕程,卢慧梅. 当代中国邻避冲突治理的策略选择——基于对几起典型邻避冲突案例的分析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2014(3):60-67.
- [18] RABE B G. BEYOND NIMBY:hazardous waste siting in Canada and the United States[J]. Spectrum Journal of State Government, 1995,11(1):91-96.
- [19] POPPER F J. Siting landfills and other LULUs[J]. Planning,1981(47):12-15.
- [20] SAHA R,MOHAI P. Historical context and hazardous waste facility siting:understanding temporal patterns in Michigan[J]. Social Problems,2005,52(4):618-648.
- [21] DEVINE-WRIGHT P. Public engagement with large-scale renewable energy technologies:breaking the cycle of NIMBYism[J]. Wiley Interdisciplinary Reviews Climate Change,2011,2(1):19-26.
- [22] 董幼鸿. “邻避冲突”理论及其对邻避型群体性事件治理的启示[J]. 上海行政学院学报,2013(2):21-30.
- [23] 张乐,童星. “邻避”行动的社会生成机制[J]. 江苏行政学院学报,2013(1):64-70.
- [24] KUNREUTHER H,FITZGERALD K,AARTS T D. Siting noxious facilities;a test of the facility siting credo[J]. Risk Analysis, 1993,13(3):301-318.
- [25] KUNREUTHER H,EASTERLING D. The role of compensation in siting hazardous facilities[J]. Journal of Policy Analysis & Management, 1996,15(4):601-622.
- [26] 张乐,童星. 价值、理性与权力:“邻避式抗争”的实践逻辑——基于一个核电站备选厂址的案例分析[J]. 上海行政学院学报,2014(1):84-95.
- [27] 张荆红. 价值主导型群体事件中参与主体的行动逻辑[J]. 社会,2011,31(2):73-96.
- [28] 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[J]. 中国软科学,2016(1):98-108.
- [29] 张乐,童星. 重大“邻避”设施决策社会稳定风险评估的现实困境与政策建议——来自S省的调研与分析[J]. 四川大学学

- 报(哲学社会科学版),2016(3):107-115.
- [30] 侯光辉,王元地. 邻避危机何以愈演愈烈——一个整合性归因模型[J]. 公共管理学报,2014(3):80-92.
- [31] 郑燕峰. 乳山核电项目利益博弈[EB/OL]. (2007-12-12)[2017-01-15]. http://zqb.cyol.com/content/2007-12/12/content_1991916.htm.
- [32] 陈宝胜. 邻比冲突治理若干基本问题:多维视阈的解读[J]. 学海,2015(2):169-177.
- [33] 陈海嵩. 国家环境保护义务的溯源与展开[J]. 法学研究,2014(3):62-81.
- [34] 王雨磊. 数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究,2016(6):119-142.
- [35] 柳亦博. 论合作治理的路径建构[J]. 行政论坛,2016,23(1):10-15.
- [36] 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):63-68.

The Embedding of Technological Path: Reflection and Reconstruction of the NIMBY Movement Governance

WANG Gang, SONG Kaiye

(Law & Politics School, Ocean University of China, Qingdao Shandong 266100, China)

Abstract: NIMBY movement has been a hot topic of wide concern. The traditional NIMBY movement governance mainly involves the “market path” based on benefit compensation or the “response path” based on public participation. Through the 10-year field work of R city, it is found that, when the market path is woven into the conventional governance mechanism, the combination of “economic rationality” and “values” of the protesters will make the market path ineffective; the mutual construction of “power inertia” and “rights struggle” will render the “response path” to go astray. The deep logic of its failure is that under the arrangement of the existing political system, “excessive pursuit of interests” causes people’s demands to be suppressed by government demands, and “the oligopoly of the governing subject” usually makes the “response path” translate into “power path”. In view of this, it is proposed that the “technological path” be embed into the traditional governance mechanism so as to find the last piece of the puzzle of effective governance of the NIMBY.

Key words: environmental risk; NIMBY movement; NIMBY facilities

[责任编辑:孟青]