

# 邻避冲突的生成与化解：环境正义的视角<sup>\*</sup>

刘海龙

(南京林业大学 马克思主义学院, 江苏 南京 210037)



**摘要:**作为一种环境社会事件,邻避冲突直接关涉的是环境权益处理的妥当与否。只有从环境正义的视角出发,才能得出对邻避冲突发生原因的深刻认识;也只有做到对居民环境权益的公平对待,才能实现对邻避冲突的科学治理。公民环境权界定不清晰、环境利益分配不平衡以及环境要素使用不符合程序规范都可能引起邻避冲突的发生。而要想从根本上防范邻避冲突的发生,必须将环境正义原则贯彻到邻避冲突治理之中。首先,通过对公民环境权利的明确实现环境承认正义,做到环境使用的有法可依。其次,通过环境利益分配的均衡实现环境分配正义,消除邻避设施的负外部性影响。最后,通过决策模式的科学化走向环境程序正义,减少环境权益纠纷的发生。

**关键词:**邻避冲突;环境正义;公民环境权;分配正义;程序正义

**在线杂志:** <http://skxb.jsu.edu.cn> **中图分类号:** D035;B82-058 **文章编号:** 1007-4074(2018)02-0057-07

**基金项目:** 国家社会科学基金项目(16FZX024);江苏省高校哲学社会科学基金项目(2016ZDIXM017)

**作者简介:** 刘海龙,男,博士,南京林业大学马克思主义学院教授。

**引用本文:** 刘海龙.邻避冲突的生成与化解:环境正义的视角[J].吉首大学学报(社会科学版),2018,39(2):57-63.

邻避冲突是指居民反对将具有负面影响的公共设施建在其生活环境周边的争端行为。当前,随着我国经济社会的快速发展,对公共基础设施建设的需求日渐增多,而在一些公共基础设施建设过程中经常发生邻避冲突,对公共基础设施建设形成了阻碍,影响社会和谐。从邻避冲突关涉的内容来看,虽然其涉及到经济、政治、管理等各个方面,但首先应该是一种环境社会事件,直接关涉的是环境权益处置的妥当与否,即环境正义问题。因而,只有从环境正义视角出发,才能找到邻避冲突发生的根源,进而提出有效应对之策。

## 一、环境正义:认识邻避冲突的根本视角

西方国家在 20 世纪后半叶经历了邻避冲突高发期,西方国家学者对邻避冲突问题进行了较为深

入的探讨,提出了一些相应的治理策略,应用到实践中在一定程度上降低了邻避冲突事件发生的概率,取得了较好的治理效果。进入 21 世纪以来,国内的邻避冲突开始出现,并迅速进入高发期。国内学者立足中国实际,借鉴吸收西方学者的研究成果,对邻避冲突及其治理问题进行探讨,也取得了不少研究成果。综合来看,目前国内外学者关于邻避冲突问题进行的研究大部分是从心理学视角、经济学视角、管理学视角展开的,虽然从这些视角进行的研究对于分析邻避现象的成因和找到邻避冲突治理的策略起到了一定促进作用,但也都存在一定的问题和不足。

从心理学视角透视邻避冲突现象,可以揭示邻避心理产生的机制,触及到了诱发邻避心理产生的具体问题,但却未能对这些具体问题本身进行深入探讨,提出的治理对策无法消除引发邻避冲突产生的外部原因。从行为表现来看,邻避冲突往往夹杂

\* 收稿日期:2017-05-27

着一种心理情绪,具有特定的心理发生规律。因而一些学者从心理学视角对邻避冲突进行研究,探析邻避心理产生的原因,总结邻避心理的变化规律,并从防止邻避心理产生的角度探讨邻避冲突的防范与治理。比如莫雷尔认为,心理因素是居民反对邻避设施建设的主要原因之一,居民由于担心邻避设施建设可能对自身健康或利益造成损害而对其进行抵制,邻避治理的关键在于消除居民的这种担心<sup>[1]</sup>。陶鹏和童星认为邻避是居民出于保护自身生活领域的心理而产生的行动,通过疏导这种保护心理可以降低邻避冲突发生的概率<sup>[2]</sup>。李小敏和胡象明认为风险认知差异导致邻避冲突的发生,主张通过风险沟通进而在居民和建设方之间建立信任来防范邻避冲突的发生<sup>[3]</sup>。管在高认为邻避冲突产生的原因在于居民对邻避设施可能带来的风险在心理上具有不确定性忧虑,可以通过技术说明和风险沟通来降低这种忧虑进而减少冲突的发生<sup>[4]</sup>。心理学视角的研究为认识邻避冲突发生的过程及其演变机制提供了素材和资料,对于探寻防范和缓解邻避冲突的方法和策略有一定裨益。但是将邻避冲突概括成一种心理活动、情绪化反应,仅仅着眼于揭示邻避心理的发生与演变机制,不对心理活动诱因本身的生成问题进行深入探究,因而不能发现邻避冲突发生的深层原因。邻避心理是邻避行动的内在动力,但引发邻避心理的现实问题才是邻避冲突的真正原因。仅从心理学角度提出减缓邻避心理的措施,不对引发邻避心理的现实问题进行深入剖析,也就不能消除邻避心理产生的外部因素,难以从根本上防范邻避冲突的发生。

经济学视角的分析揭示了邻避冲突中存在不同主体之间的利益矛盾,提出了通过化解利益矛盾规避邻避冲突的有效对策。然而,不是现实中发生的所有邻避冲突都是由于利益矛盾引发的,所以经济学方法也不能用于所有邻避冲突问题的解决。一些学者从邻避设施的特性出发探讨邻避冲突发生的原因与治理路径,认为邻避设施的负外部性影响是引发邻避冲突的直接原因。在邻避设施建设中,设施的好处为多数人享受,而风险则可能由少数人负担,这种利益分配的不平衡引发了居民的反对。因而,他们认为邻避冲突治理需要从负外部性影响的消除以及利益的均衡方面寻找出路。比如马赛尼等人认为,邻避设施对周边地区居民存在特定的负外部性影响,居民认为他们的环境、财产或安全受到了损害,就会出于维护自身利益的目的抵

制这些设施的建设<sup>[5]</sup>。班奇拉奇等人认为,当居民受到邻避设施的负外部性影响威胁时,就会产生利益受损感,为了维护自身的利益而群起抵制,导致邻避冲突的发生<sup>[6]</sup>。周亚越和俞海山认为邻避冲突产生的根本原因是邻避项目的负外部性,通过经济手段克服邻避项目负外部性是防范和缓解邻避冲突的有效方法<sup>[7]</sup>。可以说,从经济学视角进行的研究揭示了邻避设施建设中存在的利益不均衡现象,找到了现实中部分邻避冲突发生的关键症结,提出的解决办法对于化解由于经济利益矛盾而引发的邻避冲突也比较有效。然而,经济补偿方法可以防范和化解由于经济利益矛盾导致的邻避冲突事件的发生,但也存在很大局限性,因为现实中还存在不是由利益矛盾引发的邻避冲突,经济方法在面对这些邻避问题时也无能为力,比如极端环境主义或极端个人主义的邻避就不能通过经济补偿加以化解。

管理学视角的研究关注于邻避冲突治理的方式方法问题,从政府管理的决策程序和具体行为中探寻邻避冲突发生的原因,通过完善政府决策机制和模式来化解邻避冲突,这有利于提高政府的邻避治理水平,减少邻避冲突事件出现的频率,但却不能从根本上化解邻避冲突产生的深层动因。邻避设施的影响范围往往较广,邻避冲突事件往往不是少数几个人的行为,而经常表现为一种群体性事件。因而有一些学者将其作为社会风险性事件进行研究,从社会管理的视角分析邻避冲突发生的原因与探讨邻避问题的治理路径。比如孟薇和孔繁斌从政策利益分布理论出发解释邻避的成因,认为政策利益结构不平衡是造成邻避冲突发生的重要原因,并提出通过平衡政策利益结构来规避邻避冲突的发生<sup>[8]</sup>。张乐等认为邻避冲突的成因在于政府决策中的表述不清楚、标准不一致、冲突不妥协,认为提升政府决策的科学化水平可以化解邻避冲突的发生<sup>[9]</sup>。刘超认为政府与公众的协商意识不强和协商能力不高也是导致邻避现象多发的重要原因,应该通过增强协商意识、提高协商能力、完善协商制度进一步优化邻避冲突的协商治理<sup>[10]</sup>。邻避冲突涉及的话题非常广泛,从其开始出现直至发展到如今,逐渐呈现出向社会化运动演化的趋势,因而从管理学视角对其进行研究是非常必要的。从管理学视角提出的对策也能在一定程度上避免邻避冲突的发生,对于缓解社会矛盾、维护社会稳定起到了重要作用。但是,管理学视角的研究着眼

于弥补公共设施建设具体决策过程与管理环节中的漏洞,目标往往局限于邻避冲突事件的平息,采取的治理策略具有一定的“机巧”,虽然能在短时期内缓解邻避情绪,但也不能从根本上消除邻避冲突的发生。

事实上,邻避冲突是一个环境社会学范畴,源自于居民生活环境的改变,本质上是一种环境权益争端,反映的是不同人群之间的环境正义关系。心理学、经济学、管理学视角的研究将邻避冲突抽象为心理行为、利益冲突、决策问题,揭示了邻避冲突的部分内涵,提出的对策对于化解邻避冲突有积极作用。但由于都脱离了邻避冲突作为环境社会争端的特有属性探讨问题,因而没能触及到邻避冲突的深层内涵,不能真正阐明邻避冲突的本质社会属性。对于原因的分析浅层化,提出的对策治标不治本。而只有从环境正义视角出发,立足于邻避冲突作为环境社会争端的特有属性分析问题,才能找到邻避冲突发生的深层原因。也只有在邻避设施建设中公正对待居民环境权益,才能从根本上防范邻避冲突事件的发生。

## 二、环境正义视域下邻避冲突的成因

环境正义理论的提出始于美国的邻避运动。20世纪70年代,美国一些学者和公民团体就发现在环境资源使用和污染风险承担中存在着不公平现象。1982年,美国北卡罗莱纳州沃伦县居民认为其在垃圾掩埋场建设选址问题上受到不公正待遇,因而发生了群体性抗议事件,居民抵制垃圾掩埋场的兴建。1987年,全面回顾与反思该事件的《必由之路:为环境正义而战》一书出版,书中第一次正式提出了环境正义的概念,环境正义问题开始进入公众视野。同年,美国联合基督教会种族正义委员会(United Church of Christ Commission for Racial Justice)在其进行的一项调查中发现这样一个事实:具有环境负效应的设施更多建在黑人居住区。其发表了一篇名为《有毒废弃物与种族》的研究报告,分析了邻避设施多数建在黑人居住区的原因,认为是不同种族的社会地位导致了这种情况的发生。由于白人在环境设施建设中具有更强的话语权和参与能力,而黑人的话语权和参与能力较弱,因而具有环境负效应的设施就集中在黑人居住区。这篇报告将隐藏于社会底层的环境正义问题

明确揭示了出来,此后一些学者从不同角度对其进行了分析探究,推动了环境正义理论的进步。在当代,环境正义问题已经成为环境社会学和环境伦理学研究的主题,环境正义理论也获得了长足发展。从理论形成过程来看,是邻避运动实践催生了环境正义理论;从实践问题的解决来看,环境正义理论应该为邻避冲突的治理提供指导。从目前关于环境正义的研究成果看,环境正义包括环境承认正义、环境分配正义、环境程序正义三个层面的内容,三者之间密切关联,缺一不可。从环境正义的视角分析,邻避冲突发生的原因可以归结为三种:公民环境权界定模糊;环境利益分配失衡;环境要素使用程序不规范。

### (一)公民环境权界定模糊

环境承认正义指的是对公民环境权在法律和制度上的认可。公民享有在良好环境中生存和生活的权利,包括对良好环境的享有权以及对环境使用的知情权、参与权、请求权等。公民环境权是一种天赋权利,具有不可剥夺性。因为任何人都必须在一定的环境中生存,离开了自然生存环境就不能存活,所以每个人都应该具有生活在一定环境中的权利,而不论其年龄、性别、职业、地位如何。公民环境权是否得到认可并且在法律制度中有清晰的界定,与邻避冲突的发生表面上看来没有直接联系,但两者之间却存在着内在关联。如果公民环境权的各个方面得到明确承认且有清晰界定和制度保障,可能产生负面影响的邻避设施建设就会得到事先规范,建设方尊重居民的环境权益,按照法律或制度规定程序运行,居民不会产生邻避心理,从而避免邻避行为的发生。而如果对于公民的环境权不予承认或界定模糊,就会造成邻避设施建设的无章可循。一方面,邻避设施建设方可能侵犯居民应有的环境权益,另一方面,公民可能出现对于环境权益的错误理解或过度追求。公民环境权界定的模糊是认识误区和现实损害出现的重要原因,可能导致邻避冲突的多发。比如,米歇尔等认为邻避冲突发生的重要原因之一就是模棱两可的产权特性等制度因素,造成公共设施建设中的多种误区,诱发了矛盾和冲突的产生<sup>[11]</sup>。而布劳德本特指出,政治进程和环境政策的产出,以及经济、社会、文化等多种因素的交互作用,可能导致环境质量下降,其后果有时是不可逆的,也可能导致邻避冲突的发生<sup>[12]97</sup>。

从我国当前的法律和制度建设情况来看,对于

公民环境权的界定和保障方面均存在不完善的情况,成为了邻避冲突发生的潜在原因。一是关于公民环境权利的表述欠明确。国内学者关于环境权的属性和阶位问题存在不同看法,宪法中也没有明确规定公民的环境权。相关环境法律对于居民具体环境权利的界定描述性、宣示性内容居多。虽然在法律上给予了居民一定的相关环境权利,但在诸多地方表述不明确。对于建设方和居民各自具有何种环境权利,可以在多大范围内、何种程度上行使,均缺乏明确的规定,使得在邻避设施建设具体实施过程中双方都很难找到具体依据。比如 2016 年环保部审议通过的《建设项目环境保护管理条例》(修订草案)中规定“建设项目环境保护信息应依法公开,方便公众获取,畅通公众参与和社会监督渠道,保障公众环境权益。”赋予了公众环境知情权和环境参与权,较之 1998 年最初颁布的版本有了很大进步,但在具体操作层面仍存在含糊的地方。其中要求编制环境影响报告书时建设单位“应当向可能受影响的公众说明”,并“采取一定的形式充分征求意见”,而只有公众意见与环境影响报告书结论有重大分歧时,建设单位才“应当采取座谈会、论证会的形式再次公开征求公众意见。”规定中“可能受影响的公众”范围不易把握,且容易被误解为在编制环境影响报告书时“一定的形式”不包括座谈会、论证会,而这些形式恰恰也是需要的。二是公民环境权利的实现没有保障。关于邻避设施建设中的公民参与、信息公开以及争端解决的办法,在一般性的规范条例中很难找到具体依据,而且没有专门性的制度规范。虽然当前关于项目建设的有关法规条例对邻避设施建设做了一些规定,但均存在不完善或模糊的情况。比如环保部颁布的《建设项目竣工环境保护验收管理办法》(2010 年修订)第十九条规定:“国家对建设项目竣工环境保护验收实行公告制度。环境保护行政主管部门应当定期向社会公告建设项目竣工环境保护验收结果。”其中要求由环境保护部门向社会公告验收结果,但没有明确规定公民可以参与到项目的验收中去,缺失了对项目验收这一关键环节的监督。法律规定的不明确和操作方法的 not 具体容易造成居民对环境保护部门的信任缺乏,进而就会产生恐惧心理,反对项目的运行,导致邻避冲突的发生。2007 年江苏南京发生的反变电站建设事件就是由于公众怀疑环境影响报告的真实性的真实性引发的。

## (二) 环境利益分配失衡

环境分配正义指的是公民在环境使用和风险承担上的平等。社会中的不同人群应当平等使用环境要素或享受其益处,同时也要平等承担环境污染带来的后果。邻避设施建设存在负外部性影响,既可能对居民身体健康造成损害,也可能出现承担环境风险和享受利益方面的不平衡现象,这就涉及到对居民身体健康的保护以及风险利益平衡分配的问题。如果环境利益分配存在不平衡的情况,邻避设施建设的好处为多数人享受,而居民承担了其不良后果,就可能导致邻避冲突的发生。实际上,诸多从经济学视角对邻避冲突进行的研究就主要揭示了环境利益的分配不平衡问题,比如前面提到的马赛尼、班奇拉奇等人的研究成果就突出体现了邻避设施的负外部性影响,只不过是其未能深入对负外部性影响的承担和分配进行正义性考量而已。

从我国当前邻避设施建设运行情况来看,非正义的分配也是引发邻避冲突的重要原因。第一,补偿不够全面。良好的环境具有经济的、生态的、审美的、精神的、文化的多重价值,邻避设施除了可能损害环境的经济价值外,还可能影响了环境的生态价值、审美价值、精神价值和文化价值。当前的补偿措施往往只注重对经济价值的补偿,而忽略了对环境的生态价值、审美价值、精神价值和文化价值的补偿。第二,补偿方式单一。当前国内对于邻避设施建设进行补偿时主要采取经济补偿方式,经济补偿方式对于减轻居民的邻避情绪起到了一定作用,尤其是对于经济不发达地区的居民作用较为明显。巴科和鲍恩就曾经指出,经济补偿尽管未必能保证居民支持邻避设施的建设,但对居民的态度转变有重要影响<sup>[13]</sup>。但仅仅靠经济补偿一种方式是不能解决全部问题的。第三,忽视生命健康。在当前的邻避设施建设中,评估环境风险时主要参照医学标准,这导致了在公共设施选址建设中对居民生命健康的忽视,因为采取医学标准意味着只有在邻避设施导致居民产生疾病之后建设方才承担责任。在人口密集区建设风险性邻避设施比如垃圾焚烧厂、化学工业园区等,以当前的技术水平都会或多或少对居民健康产生负面影响,且不论出现技术失误的情况。但有些负面影响不能在医学标准中体现出来,其结果就可能是用居民的生命健康换取公共利益的实现,从分配正义角度来看显然是不合理的,也必然招致居民的反对。比如 2007 年发生在厦门的反对 PX 项目建设事件就是由于居民担心其身体健康受到影响而引发的。该项目选址在厦

门人口稠密的海沧区,距离最近的居民区仅仅 1.5 公里,5 公里半径范围内的人口超过 10 万,人们担心其会影响身体健康,因而集体抵制。

### (三)环境要素使用程序不规范

环境程序正义指的是按照合理规则进行环境决策和开发使用,充分实现公民的知情权、参与权和请求权等环境程序性权利。程序性权利既是公民环境权的重要组成部分,也是环境使用权等实体性权利得以真正实现的保证。公民环境使用权需要在公平合理的程序规范中实现,程序不公正往往导致实体性权利的受损。而即便在不影响实体性权利实现的情况下,也可能由于程序性权利自身没有得到实现而引发居民邻避心理和邻避行为的出现。比如,雷诺伊等人的研究显示,很多邻避冲突都是由于选址程序的错误引起的,程序应用的不合理或不规范造成了居民环境权益的受损或引发居民的误解<sup>[14]</sup>。而拉贝进行的田野研究表明,在邻避设施兴建之初如果没有公开进行的邻避设施选址程序,造成居民没有任何心理准备,而当居民知道要在其生活的社区附近建设某种邻避设施时,他们的第一反应必然是在惊诧与愤怒的情绪支配下奋力抗争。而这种情绪性反应还很可能造成双方的不信任,失去理性协商和沟通的机会<sup>[15]199</sup>。

当前国内邻避设施建设决策时往往采取“决定—宣布—辩护”程序,由于缺少决策前与居民的协商和沟通环节,其中往往存在信息公开不够、公民参与缺失等问题,成为邻避冲突的诱因。邻避设施建设决策过程中,政府相关机构充当了唯一主体,认为如果公开信息和进行民主决策导致居民反对的可能性大,就直接参考技术专家意见对邻避设施建设进行决策,既不充分公开有关信息,也不吸纳公众进入决策过程,忽视了公民的环境知情权和环境参与权。在形成决策方案后向社会宣布,由于公民事先对方案毫不知情,对建设方案产生抵触情绪和愤怒感,进而采取邻避行动。当邻避行为出现后,政府相关机构重新召集技术专家和决策人员对建设方案进行说明和辩护,其结果往往是不能得到地方居民理解,最终只能宣布停建或者由政府强力推进实施。比如 2013 年分别发生在昆明和成都的两次反对 PX 项目建设事件、广东鹤山核燃料项目建设风波,均与信息不公开、公众参与不足有关。虽然这些事件发生后政府通过新闻发布会、发布声明等方式公开项目建设信息,还通过恳谈会与市民沟通,但均不能得到民众同意,最终或者承诺“大多

数群众说不上,政府就决定不上这个项目”,或者项目暂停,甚至项目取消。

## 三、环境正义视域下邻避冲突的化解路径

自邻避冲突现象出现以来,各个国家均在实践中探索规避邻避冲突发生的策略,也出现了一些具有较好实践效果的措施和手段。在当前的邻避冲突治理实践中经常采取经济补偿、公民参与等方法,这些方法的使用在一定程度上缓解了邻避冲突的发生。但经济补偿、公民参与等方法也存在一定缺陷,不能从根本上化解邻避冲突的发生。经济补偿措施在经济条件较差的地区容易取得居民同意,但在经济条件较好人们对环境质量要求较高的地区则难以施行。公民参与在实践中也面对诸多难题不能达到理想效果,比如专家意见和民众心理难以协调、极端个人主义和极端环境主义的干扰等。经济补偿、公民参与等办法在实际操作过程中还可能导致追求经济利益最大化造成环境破坏,寻求抵抗最小化导致环境侵权等不良社会后果。只有从环境正义视角出发,对公民环境权利予以明确界定,合理分配效益与风险,规范制度和程序,实现邻避冲突的正义治理,才能从根本上防范邻避冲突的发生。

(一)通过环境权利的明确实现环境承认正义,做到邻避设施建设的有据可依

只有在法律上对公民环境权做出清晰明确的界定,才能促使社会承认和尊重公民环境权,邻避设施建设才能有法可依、有章可循,从法律和制度层面起到减少和避免邻避冲突发生的效果。随着人们环境权利意识的增长以及公民环境权理论的深入,一些国家开始在宪法和其他具体法律中承认并确立公民环境权。比如,葡萄牙《宪法》(1976)规定:“全体公民都有权享受不损害其健康的生活条件。”韩国《宪法》(1980)规定:“国民有生活于清洁环境之权利。”美国《国家环境政策法》(1969)规定:“每个人都应当享受健康的环境。”日本的《东京都公害防止条例》(1969)规定:“所有市民都有健康、安全以及舒适的生活的权利,这种权利不能因公害而遭受侵害。”而我国宪法目前尚没有明确公民环境权,只是在其中第九条和第二十六条有所体现。第九条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有。”

第二十六条规定：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”这两条对资源所有权的确定以及对国家义务的规定实际上也间接显示了公民个体的环境权，但仍然需要进一步明确关于公民环境权的表述。关于这一点，已有不少学者进行呼吁和讨论<sup>[16]</sup>。同时，在我国的环境相关法律中也缺乏对公民各项环境权利的完善表述。比如《环境保护法》(2014年修订)明确了公民的环境知情权、环境参与权和环境监督权，其第五十三条规定：“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。”但关于公民环境使用权的描述却隐而不显，其第一条提到立法目的是为了“保护和改善环境，防治污染和其他公害，保障公众健康”。这实际上已经内涵了公民享有良好生活环境的权利，但却没有予以明确。今后需要修订和完善相关环境法律规定，确认公民各项环境权，包括对良好生态环境的保有、享受等实体性权利，以及在此基础上衍生出的环境知情权、环境参与权、环境请求权等程序性权利。

(二)通过利益分配的均衡达成环境分配正义，消除邻避设施运行的负外部性影响

利益矛盾是引发邻避冲突的重要原因，只有充分尊重居民环境权益，对居民进行合理补偿抵消其受到的负外部性影响，才能降低邻避冲突发生的概率。第一，全面核算环境价值。以前，人们认为土地、森林、河流等仅仅具有经济价值，作为环境权客体的环境因素得到承认的也只是其经济价值。当今社会，随着环境相关学科的发展，环境因素的生态价值、审美价值、精神价值、文化价值逐步被揭示出来并得到普遍认可，也应当纳入邻避设施建设补偿范围之内，尽可能通过价格机制使其量化后对公民进行全面合理补偿。第二，完善补偿方式。改变原先单一的经济补偿方式，力求补偿方式多元化。经济补偿与其他补偿方式并用，形成完整的补偿体系。比如在居民区配套建设学校、医院为当地居民提供入学和就医的方便，提高当地居民生活质量；在项目建设过程中雇佣当地居民参加建设，在项目运行过程中为其提供工作机会，从而增加居民收入等。第三，确保补偿公正。通过公开补偿方案、引入社会监督等方式保证对居民补偿的公正性。因为无论是全面核算环境价值，还是采用多种补偿方式，在具体的实施过程之中都可能出现补偿不平等或不到位的情况，造成事实上的不公平。居民对政府相关机构的不信任与共识的难以达成在某种程

度上也与此有关。因而需要将补偿方案与核算结果公开化，接受社会监督，切实做到公平公正。第四，生命健康第一。确定邻避设施对身体的影响不能采取医学标准，而应该以其对环境质量的破坏程度作为风险评估和责任承担的依据。事实上，因为生活环境破坏而导致居民疾病发生时，邻避设施早已经严重侵犯了居民对于良好环境的使用权。还需要引起注意的是，当邻避设施建设对环境质量的损坏影响到公民生命健康时，不能采取经济补偿的方式平衡，而是要必须避免。

(三)通过决策模式的科学化走向环境程序正义，减少环境权益纠纷的发生

正义的程序是公平结果的保障，只有按照程序正义的原则规范当前的邻避设施建设决策模式，才能避免由于对公民环境权造成侵害而引发的邻避冲突。当前的邻避设施建设决策模式需要做出适当的调整与规范。第一，主体的合理化，推进邻避冲突治理由一元主体向多元主体转变。邻避设施建设涉及政府、居民、企业等多个利益主体，不能由政府独自承担决策的全部责任，各相关方都应当参与进来。其中，政府行使审批权，协调各方利益；居民参与决策，维护自身环境权益；企业参与协商，按照环境正义原则分担环境风险。第二，程序的合理化，由“决定—宣布—辩护”程序转变为“参与—协商—共识”程序。在邻避设施兴建前就启动公众参与，由项目建设方或政府相关机构提出方案，政府部门、居民代表、社会团体联合对方案可行性进行分析、评估和论证。政府主持相关利益者的协商，融合不同意见的冲突，达成共识后共同做出决策。第三，制度的完善化，制定完善的信息公开制度、公民参与制度、权益救济制度。完善环境信息公开制度，使利益相关方充分了解邻避设施具体情况，促进利益相关方沟通交流，充分展现各种观点，统一不同意见，广泛接受监督；完善环境公众参与制度，规约政府权力，保障有效参与，延长参与过程，公开对于公民建议的反馈意见；完善环境权益救济制度，提供制度支撑，实施法律救济，帮助公民维权，切实维护受损者权益。另外，从环境正义的视角出发，在环境物的市场分配过程中，即使市场竞争与淘汰的过程合乎程序正义的要求，也必须承认在环境恶物的分配中处于不利地位的群体的权利与尊严<sup>[17]</sup>，这一点尤为重要。

引用文献：

- [1] Morell D. Siting and Politics of Equity[J]. Hazardous Waste, 1984(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] 李小敏, 胡象明. 邻避现象原因新析: 风险认知与公众信任的视角[J]. 中国行政管理, 2015(3).
- [4] 管在高. 邻避型群体性事件产生的原因及预防对策[J]. 管理学报, 2010(6).
- [5] Matheny A R, Williams B A. Knowledge vs. NIMBY; Assessing Florida's Strategy for Siting Hazardous Waste Disposal Facilities [J]. Policy Studies Journal, 1985(1).
- [6] Bachrach K M, Zautra A J. Coping with a Community Stressor: The Threat of a Hazardous Waste Facility[J]. Journal of Health and Social Behavior, 1985(2).
- [7] 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).
- [8] 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).
- [9] 张乐, 童星. “邻避”冲突管理中的决策困境及其解决思路[J]. 中国行政管理, 2014(4).
- [10] 刘超. 城市邻避冲突的协商治理——基于湖南湘潭九华垃圾焚烧厂事件的实证研究[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2016(5).
- [11] Mitchell R, Carson R. Property Rights, Protest, and the Siting of Hazardous Waste Facilities[J]. The American Economic Review Papers and Proceedings, 1986(2).
- [12] Broadbent J. Environmental Politics in Japan: Networks of Power and Pretest[M]. Cambridge University Press, 1998.
- [13] Bacot H, Bowen T, Fitzgerald M. R. Managing The Solid Waste Crisis[J]. Policy Studies Journal, 1994(2).
- [14] Leroy D H, Nadler T S. Negotiate Way Out of Siting Dilemmas[J]. Forum for Applied Research and Public Policy, 1993(1).
- [15] Rabe B G. Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States[M]. Washington D C: Brookings Institution Press, 1994.
- [16] 吕忠梅. 再论公民环境权[J]. 法学研究, 2000(6).
- [17] 郁乐. 环境正义的分配、矫正与承认及其内在逻辑[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2017(2).

(责任编辑: 粟世来)

## The Generation and Solution of NIMBY Conflicts from the Perspective of Environmental Justice

LIU Hailong

(College of Marxism, Nanjing University of Forestry, Nanjing 210037, China)

**Abstract:** As a kind of social event of environment, NIMBY is directly related to environment rights and interests. Only from the perspective of environmental justice can we get a deep understanding of the causes of NIMBY conflicts, and only when the environmental rights and interests of residents are treated fairly can the scientific management of NIMBY conflicts be realized. The unclear definition of civil environmental rights, the unbalanced distribution of environmental interests and the use of environmental elements are all likely to lead to the occurrence of NIMBY conflicts. In order to prevent the occurrence of NIMBY conflicts, the principle of environmental justice must be applied to the governance. First of all, through a clear realization of civil environmental rights, environmental recognition justice can be achieved and the environment can be used according to law. Secondly, the environmental distributive justice can be realized through the balanced distribution of environmental benefits, and the negative externalities of NIMBY facilities can be eliminated. Finally, through scientific decision-making model, environmental procedural justice can be approached and the occurrence of disputes of environmental rights and interests can be reduced.

**Key words:** NIMBY conflict; environmental justice; civil environmental right; distributive justice; procedural justice