

“中国式”邻避运动核心议题探析

——基于民意视角

王奎明 钟 杨

(上海交通大学国际与公共事务学院, 上海 200030)

摘 要: 作为经济发展和社会进步的必然衍生品,特别是伴随着城镇化进程加快,邻避运动近年来在我国频繁发生。可以毫不夸张地讲,我国已经进入“邻避时代”。基于全国规模的民意调查研究发现,不同于西方国家,我国邻避运动为“议题单一型”,即从民众参与邻避抗争活动的意愿角度而言,邻避设施本身是民众关注的唯一议题,而政府议题包括政府环保信息公开度、政府公信力、政府治理环境表现均为非显著性相关因素。相应地,从政府管理角度来讲,要规避邻避运动,当务之急是在环境影响评估制度中引入公民参与机制,强化政府监管职能,消除民众的风险顾虑。

关键词: 邻避运动; 议题单一论; 政府挑战论; 环境评估

中图分类号:D691.9,X 文献标识码:A 文章编号:1008-7095(2014)01-023-11

一、文献回顾与问题的提出

今年五月四日,上海、昆明两地再次爆发环境抗争事件——反对污染性项目在当地上马。改革开放三十余年,我国城市化进程不断加快,据《2012 社会蓝皮书》显示,我国城市化水平已经超过50%;伴随着高速推进的城市化进程,城市基础公共服务设施大量兴建,其垃圾处理厂、核电站等给周围居民带来负外部效应(Negative Externality)的“邻避设施”^①也大量出现。尽管上述邻避设施的选址通常会遵循“最小抵抗路径”(the path of least resistance)^②原则。但是由于民众权利意识的不断增强,并普遍认为“伴随着阶层地位的不平等,邻避设施的修建也带来了一种完全不同的分配逻辑”,^③所以,抵制邻避设施的抗争行为还是不断出现,这些抗争行为即邻避运动。

邻避运动,也称为邻避效应,其主要涵义是:在某一区域内所建立的设施为大部分居民带来利益,但是设施周边居民却承受设施带来的不良后果,从而引发这部分居民的抗争行为。邻避效应

收稿日期:2013-11-05

基金项目:上海交通大学文理交叉重点基金项目“中国城市居民环保态度与可持续发展”(12JJCZ06);“985工程”三期建设项目(TS0120413004)

作者简介:王奎明,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生;钟 杨,教育部长江学者,上海交通大学国际与公共事务学院致远讲席教授。

① “邻避设施”是指设施本身带有一定的负外部性,可能给当地居民带来想象中的或者事实上威胁而受到居民选择性的抵制的设施。

② Kasperson, Roger E., Dominic Golding, Seth Tuler. “Social distrust as a factor in sitting hazardous facilities and communicating risks”. *Journal of Social Issues*, 1992, 48(4), 161—187.

③ 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:第63页—68页。

的核心理念即民众的邻避情结——“莫在我家后院”(Not in my backyard) NIMBY^④,该概念由 O'Hare^⑤ 于 20 世纪 70 年代首次提出,并且一度成为美国民众的生活哲学,以至于美国 20 世纪 80 年代被《纽约时报》称之为一个不折不扣的“邻避时代”。^⑥

伴随着世界一体化进程的推进,“邻避时代”也迎来了它的全球化时代,学术界对于邻避运动的研究也掀起热潮。从历史上看,邻避运动最早出现在工业文明发达的西方国家,首先出现在美国。宏观上讲,西方学术界对于邻避运动的研究经历了两个不同阶段,而不同阶段的划分标准是邻避设施的不同性质。第一阶段是从 20 世纪 70 年代到 90 年代初,这一阶段主要是基于反对“污染型设施”的邻避运动。如废弃物清理场(Halstead, Luloff and Myers, 1993)特别是毒性废弃物清理场(Bryant, Mohai, 1992)。第二阶段是从 20 世纪 90 年代初一直到现在,这一阶段主要是基于反对“非污染性设施”的邻避运动。如土地利用方式(Kotsopoulos, 2000)、戒毒治疗中心、流浪汉收容中心的兴建(Shanoff, 2000)等。

就我国而言,台湾学者对于邻避效应的研究起步较早,原因是早在 20 世纪 70 年代开始邻避运动便与台湾的民主化浪潮相伴而生。同样的,台湾邻避运动的演进与研究也经历了不同的发展阶段,笔者认为主要分为四个阶段:1. 邻避运动的萌芽阶段(20 世纪 70 年代末——80 年代中期);2. 邻避运动的高潮阶段(20 世纪 80 年代中期——90 年代初期);3. 邻避运动的转型阶段(20 世纪 90 年代初期——90 年代末期);4. 邻避运动的成熟阶段(本世纪初——至今),同时,从这一阶段开始,对于邻避运动的研究成为学术界包括文理在内的多门学科关注的热点问题。

回顾国外与台湾地区的邻避运动史可以发现,对于邻避运动的研究都是在经历了多个不同阶段,跨越数十年时间后才渐趋成熟的。反观我国(限于大陆,下文一致),邻避运动在近几年才开始出现,按照中国社会科学院于建嵘教授的观点,大陆邻避运动的标志性事件是 2005 年的浙江“东阳事件”,所以学术界对于邻避运动的研究也起步较晚,基本处于萌芽状态。总体而言,主要包括宏观与微观两个研究角度。1. 宏观角度主要是着眼于对于邻避运动的治理,包括从多元协作治理视角(陈宝胜, 2012)、政府公信力与决策模式视角(董幼鸿, 2013)、风险管理视角(童星, 2010)、环境正义视角(王彩波, 2012),上述研究视角多停留在理论探讨层面;2. 微观角度主要是立足于近年来颇具影响力案例的分析,如广州番禺垃圾焚烧场事件(周丽璇, 2012)、上海磁悬浮事件(郑卫, 2010)、厦门 PX 事件(袁鹏飞, 2009)。另外,微观研究角度还包括技术性研究路径,主要是通过建立模型对于具体案例的分析,以期较为精确地计算出邻避设施选址的成本与收益(张向和、彭绪亚, 2011)。

总体而言,我国学界对于邻避效应的研究尚处于理论的引入和介绍阶段,宏观分析视角往往议题过于宽泛、立意过于宏大,这与处于萌芽状态的研究阶段是极不相称的;而微观研究视角则多着眼于案例本身,缺乏多案例的比较研究,难以形成普适性的研究结论。笔者认为要突破这一研究瓶颈,关键要从中观研究角度实现宏观与微观的对接,而就目前而言,中观研究即我国邻避运动的核心议题的探寻,具体来讲,是哪些因素主导民众抗争行为的发生、升级或者消退,进而对我国邻避运动的性质进行准确定位。正如 Linnerooth-Bayer 所言,邻避现象不是纯粹的民众私下考量的抗争行为,应该深究背后所隐含的意义以及其他的影响因素。^⑦ 对于核心议题的探讨可以为微观角度研究提供比较视角,为宏观研究视角提供事实依据,进而提出针对性的对策建议。

④ 对于邻避效应的英文表达还有 Build-Absolutely-Nothing-Anywhere-Near-Anything(BANANA), Not-In-My-Term-of-Office(NIMTOO), Not-In-My-Bottom-Line(NIMBL)等。

⑤ O'Hare, M. "Not on My Block You Don't: Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation". *Public Policy*, 1977, 24(4): 407-458.

⑥ William Glaberson. "Coping in the Age of NIMBY". *New York Times*, 1988-07-19.

⑦ Linnerooth-Bayer, Joanne. *Fair Strategies for Siting Hazardous Waste Facilities*, In Hayden Lesbirel and Daigee Shaw (eds), *Managing Conflict in Facility Siting*, Cheltenham, 2005, UK: Edward Elgar.

宏观而言,我国学术界对于邻避运动的议题的探讨存在两派观点。“议题单一论”和“政府挑战论”。“议题单一论”,以中山大学何艳玲教授为代表^⑧,核心观点是我国邻避运动中,影响民众参与抗争行为的核心因素都是与邻避设施直接相关的,即“邻避设施”能否被妥善处理是民众关注的“唯一议题”,这一点与西方国家和台湾地区不同,当地民众参与邻避运动的关注议题往往从环境议题本身扩展到了政治议题,并且只有在多项议题得到回应后抗争行为才会停止。而在我国如环境议题得到回应,比如项目搬迁或者停止修建,则抗争行为也随即停止,即便是在民众抗争过程中涉及“政府信息公开”、“专家政治”等,但这些不过是民众抗争策略,是“工具性因素”,而非“目标性诉求”。

“政府挑战论”,以吉林大学王彩波教授为代表^⑨,与“议题单一论”不同,“政府挑战论”更加强调整邻避抗争活动中与政府相关因素,核心观点是我国邻避运动对于政府提出了巨大挑战,政府因素并不仅仅是“工具性因素”。因为邻避抗争活动是民众与政府利益的博弈过程,这种博弈过程暴露出政府在诸多方面存在弊端。这种挑战表现在:第一,对政府决策模式的挑战,现行决策模式仍为限制民众参与的传统模式;第二,对政府合法性的挑战,因为政府没能对于民众合法权利提供有效保护;第三,对政府“善治”理念的挑战,在邻避运动中政府的法制、责任、回应均存在缺失。

本项研究关注的核心问题是通过全国规模的民意调查探究我国邻避运动的核心影响因素,进而进一步探寻和验证我国邻避运动是“议题单一论”还是多元议题背景下的“政府挑战论”。对于因变量的选取,我们采用了“如果你住宅区附近计划建一个有可能对环境有污染的化工厂,你会参加请愿的活动,抗议这个工厂的建立吗”这一经典题目。我们认为,民众参加抗议活动行动力意愿强弱是其所关注的核心议题的最直观体现。

二、研究设计

上海交通大学民意与舆情调查研究中心于2013年3~4月采用国际先进的计算机辅助电话问卷调查系统(Computer-Assisted-Telephone-Interviewing),以“中国城市居民环保态度与行为指数”为测评框架,调查按照目的性、可行性、可测性、可比性和经济性原则对中国34个主要城市的居民进行了随机抽样和问卷调查。为了保证研究的科学性与可信度,我们对于关键性研究环节进行了科学设计:首先是样本选取,在电脑系统中输入确认每个城市手机号段的前7个号码,其余4位为系统随机产生,这保证了样本选取的随机性;其次,我们对于来自校内外的电话访员进行了严格培训,具体到问卷的开场白与每一个问题,并且对于所有提交成功的样本的访问过程进行全程录音,由督导员进行一一核实,及时删除不合格样本。本次调研按每个城市100个成功样本量抽取,共随即抽取3400个成功样本。

表1 调研城市及样本量

直辖市			
北京(100)	上海(100)	天津(100)	重庆(100)
省会城市和副省级城市			
长春(100)	长沙(100)	成都(100)	大连(100)
福州(100)	广州(100)	贵阳(100)	哈尔滨(100)
海口(100)	杭州(100)	合肥(100)	呼和浩特(100)
济南(100)	昆明(100)	兰州(100)	南昌(100)
南京(100)	南宁(100)	宁波(100)	青岛(100)
沈阳(100)	深圳(100)	石家庄(100)	太原(100)
武汉(100)	西安(100)	西宁(100)	厦门(100)
银川(100)	郑州(100)		

⑧ 何艳玲:《“中国式”邻避冲突:基于事件的分析》,《开放时代》2009年第12期:第102页—114页。

⑨ 王彩波,张磊:《浅析邻避冲突对政府的挑战——以环境正义为视角的分析》,《社会科学战线》2012年第8期:第160页—168页。

本项研究之所以将研究对象界定在城市居民,主要基于以下考虑:第一,近年来我国邻避运动绝大多数发生在城市,所以城市居民对此具有更多直观感受。第二,城市居民的整体文化素质比较高,对于邻避运动有着较为多元和深刻的理解。第三,从研究的可行性而言,城市居民移动电话普及率较高。

对于数据分析主要借助于 SPSS 19.0 统计分析软件。

三、核心影响因素的选取与研究假设^⑩

从研究方法的角度而言,核心议题的探寻是基于对邻避运动的影响因素的分析,我国学术界对于从经验认知层面作了初步性探讨,总结下来主要包括以下几方面的因素:经济补偿、心理认知、教育水平、民众参与决策程序与程度、政府公信力等(何艳玲 2009,黄岩 2010,汤汇浩 2011,王彩波 2012)。基于国内外研究文献回顾与本项研究关注的核心议题,笔者提取了以下几个影响因素,并假设这几个因素都是影响我国邻避运动所不可或缺的,并将这几个因素分为“议题单一论”与“政府挑战论”两类。

(一)“议题单一论”核心影响因素

1. 经济补偿因素

西方学术界一直将影响因子作为邻避运动研究的重要内容,而经济补偿因素更是被诸多学者认定为邻避运动最核心的影响因子。学术界对于经济补偿因素的关注主要是基于“经济人”假设,即认为追求自身利益的最大化是人类行为的根本出发点,在邻避运动中的民众概莫能外,所以经济补偿金额越高,规避邻避效应的可能性就越大。这一点在一定程度上得到了验证,根据 Kunreuther, Fitzgerald and Aarts 对多个案例的经济补偿政策的研究,多数案例的高额补偿政策都达到了预期效果,一定程度上规避了邻避冲突。但是,经济补偿也并不是包治百病的万能良药, Kunreuther, Fitzgerald and Aarts 研究同样发现,对于高度污染的设施,例如高放射性废料处置场,经济补偿是毫无影响力可言^⑪,甚至民众认为通过经济补偿换取邻避设施的建立这本身就是一种贿赂。^⑫ 所以,经济补偿因子邻避效应的影响力存在诸多不确定性,毕竟人类并非完全是“经济人”,在社会活动中同样表现出了互惠、利他等非自利性偏好。^⑬ 就我国大陆而言,迄今为止并没有在全国范围内完善的经济补偿制度,^⑭广州率先于 2012 年 5 月推行生活垃圾终端处理设施区域生态补偿暂行办法,但是具体实施效果尚待观察。

假设一:政府给予民众的经济补偿越高,民众参与邻避抗争的意愿越低

从图 1 可以看出,民众对于污染型设施实施经济补偿的态度较为明朗,51.3%的民众持坚决反对立场,这部分民众普遍认为既然存在经济补偿就一定存在危害,且补偿越高危害性越大,所以坚决反对用金钱购买其健康。另有 40.9%民众持观望态度,但是若存在明显污染态度同样是坚决反对。

^⑩ 本项研究是基于全国规模的调研,对下文中各个因素都设计了多个问题,进行了多维度考察,由于篇幅所限,在本部分中仅仅提取了部分核心性问题进行描述性统计。在下文中的回归分析部分,笔者将多维度问题进行了加总处理。

^⑪ Kunreuther, H., K. Fitzgerald and T. Aarts. "Siting Hazardous Facilities: A Test of the Facility Siting Credo". *Risk Analysis*, 1993, 13(3): p301-318.

^⑫ Kunreuther, Howard. And Douglas Easterling. "The Role of Compensation in Siting Hazardous Facilities.". *Journal of Policy Analysis and Management*, 1996, 15(4): 601-622.

^⑬ 13 Fehr, Klein and Schmidt., "Fairness and the Optimal Allocation of ownership Rights.". *Journal of Royal Economic Society*, 2008, 118(532): 1262-1284.

^⑭ 早在 2007 年,国家环保总局就出台过《关于开展生态补偿试点工作指导意见》,明确生态补偿的原则为:谁开发、谁保护,谁破坏、谁恢复,谁受益、谁补偿,谁污染、谁付费。而《国家环境保护“十二五”规划》也提出,要探索建立国家生态补偿专项资金,研究制定实施生态补偿条例,建立流域、重点生态功能区等生态补偿机制。

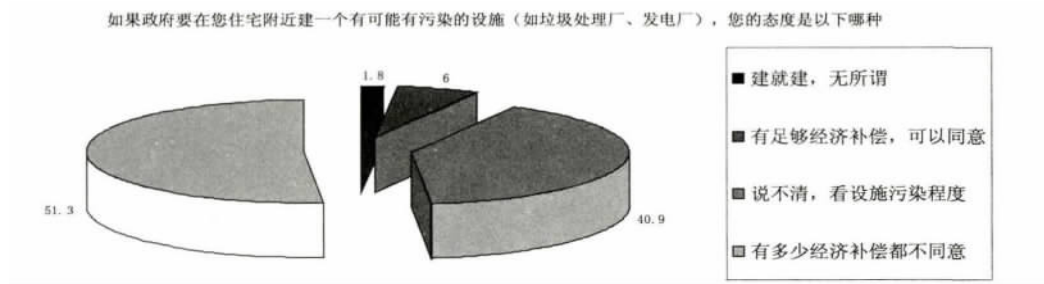


图1 民众对于经济补偿的态度

2. 环保知识认知

民众对于邻避设施的抵触程度受到其对邻避设施潜在风险的认知程度的影响，而风险认知主要是一种心理认知，是民众风险认知的核心内容^⑮。由于本项全国规模的研究并未着眼于某一具体邻避设施，所以无法对于邻避设施风险认知进行直接调查。但是，笔者认为资讯发达的现代社会，心理认知可以通过环保知识的认知水平体现。正如台湾学者何纪芳研究发现民众资讯或知识与其对于邻避设施的接受程度存在明显的互动关系。^⑯

假设二：民众环保知识认知度越高，参与邻避抗争的意愿越强

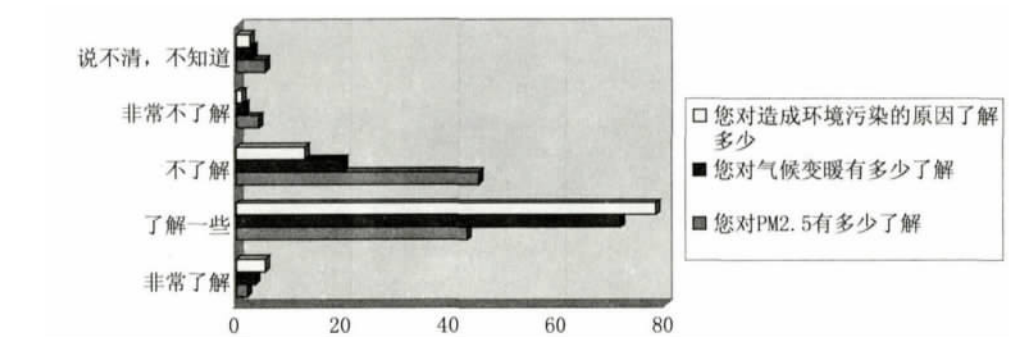


图2 民众环保知识认知

对于环保知识的考察，数据表明，民众对环保基本知识的认知度不容乐观，较高认知度仅限于气候变暖、环境污染原因等常识性部分。值得关注的是，我们特别设计的对于PM2.5认知的题目，虽然今年雾霾天气席卷我国数十城市，且各类媒体都对于雾霾天气特别是PM2.5给予了极高关注度，但是令人意外的是民众对于PM2.5认知度不高，54.8%表示不了解或者非常不了解。

3. 环保意识

邻避运动的出现是现代社会的必然衍生品，“是民众权利意识觉醒的结果”，^⑰从邻避运动本身来看，这是民众环保意识提高的必然结果。正如Ruth所言：“民众不断上升的公众环保意识、恐惧、道德和伦理问题等是邻避多样化和广泛的原因。”^⑱当不断提高的环保意识遇到邻避设施的时候，民众“邻避态度的发展不需要任何行政面的、技术面的或经济面的理性知识，仅仅是转化为了

^⑮ Robin Gregory, “Howard Kunreuther. Successful Siting Incentives”. *Civil Engineering*, 1990, 60(4): 73—75.

^⑯ 何纪芳, 李永展:《都市服务设施接受意愿与影响因子之探讨》,《建筑学报》1996年第19期:第27页—53页。

^⑰ 管在高:《邻避型群体性事件产生的原因及预防对策》,《管理学刊》2010年第6期:第58页—62页。

^⑱ Ruth Burnice McKay. “Consequential Utilitarianism: Addressing Ethical Deficiencies in the Municipal Landfill Siting Process”. *Journal of Business Ethics*, 2000, 26(4): 289—306.

一种情绪的反应”。^① 所以环保意识也是邻避运动的重要影响因子。本研究从宏观和微观两个方面考察了民众的环保意识。

假设三:民众环保意识越高,参与邻避抗争的意愿越高

对于民众宏观与微观环保意识,我们设计的问题分别是“现在有关生态灾难的说法都是夸大其词、危言耸听,您同意吗”、“您认为您的日常行为对气候变暖有影响吗”。

研究发现,我国民众的环保意识状况不容乐观,33.9%的民众认为现在有关生态灾难的说法都是在夸大其词、危言耸听;另外,从民众对自身日常生活角度来看,有高达40.9%民众认为自己日常行为对气候变暖不存在什么影响或者不知道是否有影响。

4. 环保“意愿行动力”^②

从类型学的角度而言,邻避运动的参与人群可以划分为不同种类和层次,其在整个事件中的心态和发挥的作用是不一样的。何艳玲教授按照认知程度与行动力强弱的差异将邻避运动参与人划分为四类:“无知者、隐忍者、从众者、抗争者”^③，“抗争者”是高认知度与强行动力的人群。何艳玲教授在此探讨的行动力是指邻避抗争行为,笔者认为还有另外一个行动力,即日常行为中的环保行为,日常行为中的强环保行动力是否会带来邻避抗争中的强行动力呢?

假设四:民众日常环保意愿行动力越强,参与邻避抗争的意愿越高

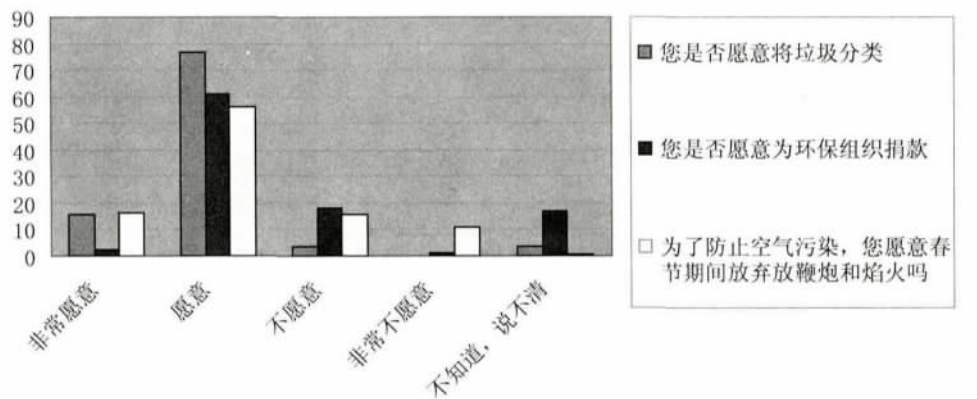


图3 民众日常环保行动力

研究发现,民众日常环保意愿行动力普遍较高,92.4%的民众表示日常生活中愿意将垃圾分类处理,如此高的比例也不足为奇,民众表示主要是为了降低成本,基本都会对于家庭垃圾进行分类。63.5%的民众表示愿意为环保组织捐款,当然,当务之急是提高环保组织的可信度,特别是捐款去向透明度。另外,在经历了极度严重的雾霾天气之后,72.2%的民众愿意在春节期间放弃燃放鞭炮和焰火。

(二) “政府挑战论”核心因素

1. 政府环保信息公开度

国内外众多学者都将政府关于环保方面的信息公开度特别是民众是否被拒绝或者限制参

^① M. E. Vittes, P. H. Pollock, S. A. Lillie. “Factors Contributing to NIMBY Attitudes”. *Waste Management*, 1993, 13(2): 125-129.

^② 由于本项对于邻避运动的研究的是从民意的角度切入,所以对于民众日常环保行为力的考察并不是具体行为的真实考察,确切说应该是“意愿行动力”,但是从统计学角度而言,调研结果是科学可靠的。

^③ 何艳玲:《从“不怕”到“我怕”:“一般人群”在邻避冲突中如何形成抗争动机》,《学术研究》2012年第5期:第55页-63页。

与政府决策,列为影响邻避效应的重要因素(Michael E. Kraft 1991, 黄岩 2010)。自20世纪70年代以来,新公共管理运动席卷全球,政府决策模式不断革新。从“官僚控制式”到“市场式”再到“多中心伙伴式”,改革的重要趋向就是参与决策主体的多元化,政府透明度和信息公开度不断提高。但是就我国而言,政府决策模式依然处于“官僚控制”阶段,具有三个明显特点:第一,初期政府与专家封闭决策;第二,公布决策时强调社会利益和公民责任;第三,应急性地解释以应对民众抵抗。即遵循“决定-宣布-辩护”(decide-announce-defend)模式。^②虽然近年来我国环保政策的制定越来越强调专家学者的主体性参与,但是民众依然心存顾虑,正如 Joseph R. Desjardins 指出:“将环境决策交给科学家并非意味着决策是客观与中立的,其仅仅是体现了这些专家的意见。”^③

假设五:政府环保信息公开度越高,民众参与邻避抗争的意愿越低

我们设计的问题是“您认为您所在城市政府对关于环保方面的信息是否公开?”研究发现,31.3%的民众认为政府关于环保方面的信息不公开,另外,高达31.3%的民众选择了“说不清,不知道”,不难想象,这其中一大原因是政府信息公开度不高所致。

2. 政府公信力

在邻避运动多个影响因素中,政府公信力被众多学者认可为首要影响因素(Kraft, Clary 1991, Ruth 2000),正是由于民众对政府及项目承担者缺乏信任,所以才导致抗争行为不断升级。政府公信力这一因素在我国邻避运动中同样是被认为是关键性因素(管在高 2010, 王彩波 2012),因为改革开放三十余年,GDP 曾经一度成为考核各级政府的唯一指标,所以公共服务职能渐渐被忽视^④,而邻避设施中重要组成部分就是公共服务设施。近年来伴随着城镇化的高速推进,邻避设施需要大量兴建,此时政府公信力便成为政府与民众建立互信的短板。

假设六:政府公信力越高,民众参与邻避抗争的意愿越低

对于地方城市政府公信力的考察,我们借用了“您所在城市政府总是想为老百姓做正确有益的事,您同意吗”这一经典问题。研究发现,民众对于地方城市政府的信任度较高为59.8%。

3. 政府治理环境表现

目前,我国环境政策依然遵循“决定-宣布-辩护”(decide-announce-defend)的决策模式,民众处于信息不对称的弱势地位,对于政府决策过程缺乏直观感受,这给政府的合法性造成了巨大冲击,^⑤从民众角度而言,居住环境的改善情况成为其评价政府的重要依据。众所周知,改革开放三十余年来,政府“政绩”,特别是经济的持续高速发展,成为夯实政府合法性基础和维护社会稳定的重要基石。^⑥近年来,环境保护成为地方各级政府重要民生工作,财政投入不断加大,所以,政府的“环保政绩”是否有利于缓解民众的邻避情绪呢?

假设七:政府治理环境表现越好,民众参与邻避抗争的意愿越低

研究发现,仅仅有52.4%的民众认为城市政府治理环境的表现高于六分(包括六分),所以就民众角度而言,政府的“环境政绩”认可度不高。

^② 娄胜华,姜姗姗:《邻避运动在澳门的兴起及其治理——以美沙酮服务站选址争议为个案》,《中国行政管理》2012年第4期:第114页—117页。

^③ Joseph R. Desjardins. “Ethics, Sciences and the Environment” in *Environmental Ethics: An Introduction to Environmental Philosophy, California*. Wadsworth Publishing Company, 1993: 25.

^④ 王绍光,胡鞍钢,丁元竹:《经济繁荣背后的社会不稳定》,《战略与管理》2002年第3期:第26页—33页。

^⑤ 王彩波,张磊:《浅析邻避冲突对政府的挑战——以环境正义为视角的分析》,《社会科学战线》2012年第8期:第160页—168页。

^⑥ 熊光清:《如何增强中国共产党执政的合法性基础——历史的审视》,《学术探索》2011年第2期:第1页—8页。

您对您所在城市政府在治理环境污染方面的表现打几分

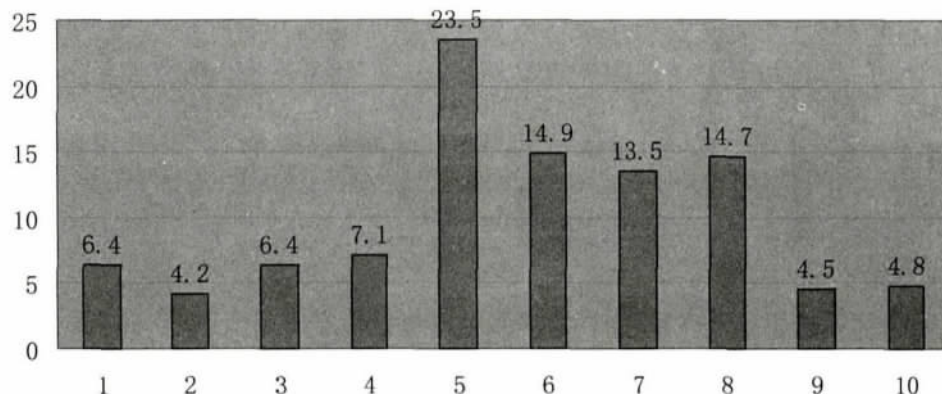


图 4 城市政府治理环境表现

(三) 个人因素——教育水平

个人特质也被认为是影响民众是否参与邻避抗争的重要因素,特别是受教育水平。“一个人受教育水平对其认知能力与认知层次存在重大影响,具体到邻避运动中,则影响其对风险的感知能力。”^{②⑦}进一步来讲,民众对风险的感知能力直接影响到其参与抗争行为的意愿与强度,所以民众教育水平是不可忽视的影响因素。另外,民众的性别因素、年龄因素、收入因素也是个人重要的特征变量,我们同样对于这些变量进行了考察。

四、研究结果分析

毫无疑问,反对——是民众对于邻避设施的基本态度,这是由邻避设施的特性决定的。为了更加明确验证上述影响因素的不同层次,本项研究更侧重于对民众参与邻避抗争活动意愿度的考察。

表 2 民众参与邻避抗争活动意愿度

如果在您住宅区附近计划建一个有可能对环境有污染的化工厂,您会参加请愿的活动,抗议这个工厂的建立吗	肯定会	会的	不一定	不会	肯定不会
	40.1%	38.0%	14.8%	6.3%	0.8%

表 3 回归结果分析^{②⑧}

因变量	民众参与邻避抗争活动意愿度		
	Beta weight	Standardized Error	Unstandardized coefficient
经济补偿	(-0.197)**	0.058	-0.097
环保知识	0.023	0.022	0.033
环保意识	(0.036)*	0.018	0.057
环保意愿行动力	(0.046)**	0.013	0.104
政府环保信息公开度	-0.044	0.041	-0.032

^{②⑦} Slovic, P. Perception Risk, Trust, and Democracy: “A System of Perception”. *Risk Analysis*, 1993, 13(6): 675—682.

^{②⑧} 回归分析模型中,笔者剔除了部分问题中选择了“不清楚”、“不知道”且不具有统计意义的样本,所以模型中样本数量为 2462.

(续表)

因变量	民众参与邻避抗争活动意愿度		
自变量	Beta weight	Standardized Error	Unstandardized coefficient
政府公信力	-0.011	0.021	-0.015
政府治理环境表现	0.006	0.011	0.017
学历	-0.004	0.022	-0.005
性别 (1=男,2=女)	(0.108)*	0.052	0.059
年龄	(-0.085)***	0.022	-0.110
收入	0.004	0.005	0.027
N	2462		
R ²	0.42		
Adjusted R ²	0.38		

注: * p<0.05; ** p<0.005; *** p<0.001

总体而言,分析结论与本项研究预期研究假设差别较大。从回归结果来看,笔者预设的核心影响因素中,只有经济补偿、环保意识、环保意愿行动力为显著相关因素,另外控制变量中性别因素、年龄因素也对民众参与邻避抗争活动存在显著影响。最令笔者意外的是“政府挑战论”关注的三大核心因素,政府环保信息公开度、政府公信力、政府治理环境表现均为非显著性影响因素。所以总体而言,我国邻避运动属于“议题单一型”。

(一) “议题单一论”核心影响因素分析

1. 经济补偿因素

研究发现,经济补偿因素与民众参与邻避抗争活动意愿度之间存在显著负相关性。即给予民众的经济补偿越高,民众参与邻避抗争活动的意愿度越高。民众普遍认为,存在经济补偿就一定存在污染危害,并且补偿越高,危害度越高,而政府经济补偿的提供实际是用金钱换取他们的健康。调研过程中发现,老人和有小孩的父母对于经济补偿的抵触更为激烈。所以假设一“政府给予民众的经济补偿越高,民众支持度越高”不成立。

2. 环保知识、环保意识、环保意愿行动力

研究发现,环保知识与民众参与邻避抗争活动意愿度之间不存在显著相关性,也就是说参与民众抗争行为的心理认知并不是建立在对于环保知识科学认知的基础上,而更多是一种个人环保意识的情绪化的表达。假设二不成立。

民众环保意识与民众参与邻避抗争活动意愿度之间存在正相关,即环保意识高,参与抗争活动的意愿度越高,如前所述,这种环保意识更多是情绪化的,是非理性的。假设三成立。

这三个因素中,与因变量之间相关性最显著的是“环保意愿行动力”,而且是显著正相关,民众环保意愿行动力越强,参与抗争行为的意愿度越高,这一点与研究假设四吻合。因为,邻避抗争行为本身在一定程度上也是一种环保行为。总体而言,环保知识、环保意识、环保意愿行动力三个因素与因变量之间的相关程度逐个加强。

(二) “政府挑战论”核心影响因素分析

研究发现,“政府挑战论”中预设的三个核心影响因素,政府环保信息公开度、政府公信力、政府治理环境总体表现与因变量之间均不存在显著相关性,即对民众是否参与邻避抗争活动无显著影响,所以相关研究假设均不成立。对于这一结果笔者尝试从两个角度进行解释。首先,从现实层面看,可以断言,民众在参与邻避抗争活动时并没有将政府本身这一变量预设为目标变量,尽管

在抗争活动中会提出对于政府的种种不满,包括“信息不公开”、“选址不公平”、“官商勾结”、“专家政治”,等等,但是这些更多意义上都是“工具性目标”,终极目标是邻避设施的搬迁或者停工。但是“工具性目标”的作用不容小觑,一方面可以为民众的抗争活动建立“合法性”,即正是由于上述问题的存在,才导致民众参与抗争活动,另一方面也是民众被动员和动员更多民众的行动策略。其次,从我国传统政治文化角度来看,我国政府对于邻避设施的兴建依然遵循“决定-宣布-辩护”(decide-announce-defend)的决策模式,特别是在邻避设施选址问题上很少甚至没有事先征求民众意见。但是对绝大多数民众而言,并没有树立政治参与的意识,关注更多的是反映问题途径的有效性。如图 5 所示。

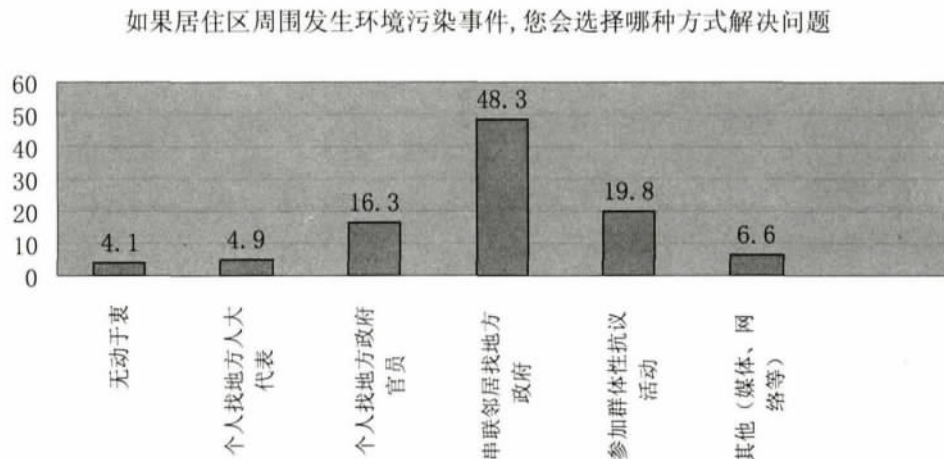


图 5 居住区周围发生环境污染事件民众所选择的解决方式

研究发现,在居住区周围发生环境污染事件,74.7%的民众选择了非制度化的途径来反映和解决问题,并且 19.8%的民众认为直接参与群体性抗议活动较为有效。

(三) 其他研究发现

1. 教育水平因素。研究发现,教育水平与因变量之间不存在显著相关性,这一点与变量“环保知识”相似,再次说明,民众的抗争行为更多是一种非理性的情绪化表达。

2. 性别因素。年龄因素与因变量之间存在弱正相关性,即男性参与抗争活动的意愿度更高。

3. 年龄因素。研究发现,年龄与因变量呈负相关,即年龄越大,民众参与邻避抗争活动的意愿度越高,因为年龄越大的民众,更加顾虑邻避设施对于子孙后代的危害。

研究结论:我国邻避运动的性质是“民众风险认知基础上个体利益驱动的议题单一型”。

五、结语与展望

从近年来我国频繁发生的邻避运动可以断言,我国的“邻避时代”已经到来。为了更好地杜绝和治理邻避运动,从政府管理角度而言,一方面要客观理性地看待邻避运动,这是社会进步的必然;另一方面,要做好规避邻避风险的制度设计,如研究结论所言,邻避设施之所以易引发抗争活动,“风险”才是民众关注的核心议题,所以宏观上讲,政府必须实现转型,构建“生态型政府”^②,实现“生态行政管理”^③。具体来讲要做好以下几方面的工作:

1. 优化政府决策过程,引入公民、非政府组织等多元主体参与决策过程,消除民众风险顾虑;
2. 推进行政管理体制变革,强化政府对于邻避设施兴建于运营过程的监管职能;

^② 黄爱宝:《“生态型政府”初探》,《南京社会科学》2006年第1期:第55页—60页。

^③ 高小平:《落实科学发展观,加强生态行政管理》,《中国行政管理》2004年第5期:第45页—49页。

3. 建立长效机制,优化城市功能区划,这是规避邻避冲突的长久之计。^③

笔者认为,本项研究结论对于政府而言是个好消息,一方面,政府应该正视邻避冲突,不要视其为洪水猛兽,仅仅是民众利益诉求的极端化表达而已,虽形式激烈,但议题单一;另一方面,从邻避运动治理的角度而言,政府完全可以消除顾虑,大胆改革,并且笔者认为可以将对于邻避冲突的治理作为我国政府管理体制改革的实验区。

An Empirical Study of Core Issues of NIMBY Movement in China

—Based on a Public Opinion Survey

WANG Kui-ming, ZHONG Yang

(School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: The NIMBY movement occurs frequently as the derivatives of economic development and social progress, especially in the process of rapid urbanization in recent years in China. It is no exaggeration to say that China has entered the “NIMBY era”. Based on a large scale survey of Chinese urban residents, it was found that, different from western countries, China’s NIMBY movement is single-issue oriented. That is, the only issue people are concerned with is the NIMBY facility among people who intend to participate in protests. Issues such as government environmental information disclosure, degree of trust in the government and government environmental protection performance are not significant factors. Therefore, it is proposed that the Chinese government has, first of all, to recognize the legitimate risk concern of the Chinese population. Second, it is imperative for the government to introduce mechanisms to allow the citizen to participate in the environmental impact assessment system and strengthen government regulatory functions to reduce public concerns with environmental risk.

Key words: NIMBY movement; single-issue orientation; challenge of regime; environmental assessment

^③ 陈宝胜:《公共政策过程中的邻避冲突及其治理》,《学海》2012年第5期:第110页—115页。