



我国邻避设施规划公众参与困境研究*

——以北京六里屯垃圾焚烧发电厂规划为例

PREDICAMENT OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE PLANNING OF NIMBY FACILITIES IN CHINA: A CASE STUDY ON PLANNING OF GARBAGE INCINERATION POWER PLANT IN LIULITUN, BEIJING

郑 卫

ZHENG Wei

【摘要】对北京六里屯垃圾焚烧发电厂规划的公众参与进行剖析,指出困境主要表现在公众参与目的、公众参与主体、公众参与程度和公众参与形式四个方面,技术理性的城市规划传统、政府集权制的规划决策模式、城市规划实施机制过度行政化、邻避设施规划涉及利益的复杂性和公众参与主体能力建设不足是公众参与困境产生的主要原因。

【关键词】邻避; 公众参与; 垃圾焚烧发电厂; 规划冲突

ABSTRACT: By analyzing the public participation in the planning of garbage incineration power plant in Liulitun, Beijing, this paper indicates that the predicament mostly lies in the four aspects of the purpose, subject, degree, and form of public participation. The main reasons that cause the predicament include the following aspects: the technical rationality of urban planning tradition, the planning decision-making mode based on governmental centralism, the excessive administration over the implementation mechanism of urban planning, the complexity of interests in the planning of NIMBY facilities, and insufficient capacity of public participation subjects.

KEYWORDS: NIMBY; public participation; garbage incineration power plant; planning conflict

1 引言

邻避设施,是指具有负外部性效应的公共设施。这些设施产生的效用为广大地区的公众所共享,而其带来的诸如空气污染、电磁辐射之类的负外部性效应却由设施所在地的居民承受,因此极易引发居民的抵制。变电站、垃圾中转站和殡仪馆等都是常见的邻避设施。

许多国家和地区在邻避设施规划制定时,

即实施积极的公众参与,与公众进行意见交流和沟通,并辅以经济和非经济的补偿手段,尽可能地化解矛盾,促成规划的顺利实施。而我国,在邻避设施规划公众参与环节上往往处理不当,导致政府或建设单位与公众之间的矛盾冲突屡见不鲜,甚至引发激烈的群体性事件,不但给邻避设施规划的实施造成极大障碍,还影响了社会的稳定秩序。

2 北京六里屯垃圾焚烧发电厂规划事件始末

1999年,北京六里屯垃圾填埋场建成,2000年正式启用运行。此后,垃圾填埋场周边居住和工作的人口不断增加,居民也曾多次向有关部门反映臭味扰民问题。2003年,北京市政府发布《北京市生活垃圾治理白皮书》,六里屯垃圾焚烧发电项目名列其中。2005年9月,北京市海淀区市政管理委员会向北京市环保局报送垃圾焚烧发电厂环评报告书,计划选址于六里屯垃圾填埋场南侧。11月,环评报告书得到北京市环保局的同意批复。年底,海淀区政府宣布计划在2007年3月动工建设垃圾焚烧发电厂。消息传出后,遭到填埋场周边居民的强烈反对。由于担心由此产生的二恶英污染,居民通过多种途径呼吁政府部门慎重考虑选址问题。海淀区政府则表示兴建垃圾焚烧发电厂有利于解决垃圾量激增和垃圾填埋臭味扰民问题。2007年1月,北京市环保局公布环评报告书,表示从环保角度分析,该项目可行,但居民对此并不认可。2月和3月,居民钱左生、李慧兰等人分别向国家环保总局提出行政复议申请,以选址不当和公众参与不合法等理由请求国家环保总局责令北京市环保局撤销对六里屯垃圾焚烧发电厂环境影响报告书的批复。6月12日,环保总局公布关于六里屯垃圾焚烧发电项目的行政复议决定,指出该项目应进一步组织论证,扩大征求公众意见范围,论证和征求公众

意见的结果必须报送北京市环保局核准并发布公告,然后报国家环保总局备案,在此之前,该项目不得开工建设。2011年春节前夕,海淀区区委书记赵凤桐在北京市两会上明确回应,不在六里屯建设垃圾焚烧发电厂,从而为该事件画上了句号。

3 公众参与困境分析

从北京六里屯垃圾焚烧发电厂规划事件前后过程分析,公众参与的困境主要集中在4个方面:公众参与目的、公众参与主体、公众参与程度和公众参与形式。

3.1 公众参与目的

公众参与目的是邻避设施规划中启动公众参与程序的首要考虑因素。不同的参与目的设定,在很大程度上决定了对公众参与主体、公众参与程度和公众参与形式的具体设计。就六里屯垃圾焚烧发电厂规划事件而言,其公众参与是在项目既定的前提下进行的,因此,建设方一开始设定的公众参与目的就是履行法定程序、保障项目的顺利实施,这从两个方面可以得到清晰的印证。

首先,六里屯垃圾焚烧发电厂在2003年便已列入《北京市生活垃圾治理白皮书》中提出的15座垃圾处理设施之列。白皮书中明确指出,“2008年前建成安定(二期)、大杜社2座垃圾卫生填埋场和朝阳、南宫、海淀3座垃圾焚烧厂”,其中的海淀垃圾焚烧厂即六里屯垃圾焚烧发电厂。而公众参与直至2004年下半年北京市环境保护科学研究院编制环境影响报告书时,方才开始介入这一规划过程,从时序上分析,明显滞后于规划选址。

其次,环评机构认为该项目排放的废气对评价范围内居民点的大气环境影响很小、排放的废水不会对京密引水渠产生影响、产生的固体废弃物也不会对外环境产生影响。但是,环保总局则表示“对该项目的卫生防护距离是否准确、周边环境容量是否能满足需求、工程地质是否符合条件、二恶英排放是否会污染京密引水渠、周边环境敏感点的环境风险防范措施是否有效等关键问题上,项目所在地地方政府与北京市环保局还需组织专家进一步论证”^①,可见环保总局并未认可环评结论。两者之间的巨大分歧既说明环评结论存在的严重缺陷,也从一个侧面反映出环评结论不无存在事先预设的嫌疑。由于环评本身在很大程度上已经沦为保障六里屯垃圾焚烧发电厂规划顺利实施的手段,这就导致环评过程中的公众参与目的也必然围绕着这一目标而定。

至此,一条清晰的逻辑链已经完整地展现出来,即既定的规划项目预设了环评的结论,进而

直接决定了公众参与的目的,因此,在六里屯垃圾焚烧发电厂规划事件中,公众参与一开始便打上了强烈的形式主义化的烙印。

3.2 公众参与主体

公众参与主体包括两方面含义:谁是相关公众?谁代表谁的利益?前者是指与规划有利益关系的、以利害关系人出现的公众,后者是指这些公众的代表。因此,确定公众参与主体,首先要明确公众参与的地域范围,界定规划的相关公众。界定范围过于宽泛,将导致大量的不相关利益主体掺杂进来,造成决策干扰。界定范围过于排他,则又面临被忽视、被排斥那部分公众反对的危险。其次是从这些与规划有利益关联的公众群体之中判定公众代表,这也是一项具有较大难度的任务,因为声音与利益之间并不具有直接的关联性。

“有时候,那些要求广泛分享决策而发出的巨大声音,可能仅仅代表着少数人孤立的意见,他们试图通过大嗓门来获取由于人数不足而缺失的东西。同样,在喧闹中,由于声音太小而未被听到的要求,恰恰可能代表着大多数人的利益。”^②

六里屯垃圾焚烧发电厂规划在公众参与主体界定的两个方面都存在着严重的问题。

3.2.1 相关公众界定

相关公众界定需要通过对规划影响程度和范围进行细致的分析,由此方能比较精确地识别哪些公众是规划过程中的利害关系人。这种分析直接决定了相关公众在地理空间上的分布情况,分析偏差将造成相关公众界定范围过大或过小的弊端,直接影响到公众参与的效果。

根据环评报告书,此次评价的大气环境影响评价等级为三级,范围是项目周边 $4\times 4\text{km}^2$ 的区域;地表水环境影响评价范围是从宏丰渠本项目排放口上下游各1km;地下水环境影响评价范围以拟建厂址地下水流向3km范围;噪声环境影响评价范围大致是以拟建厂址为圆心,以1118m为半径,总面积约 3.9km^2 的圆形区域。这些环境要素的评价范围实际上反映了建设方对公众参与地域范围的认定,因此,面积最大的大气环境影响评价范围,可视为此次规划公众参与的地域界线。那么,接下来要探讨的问题就是这一评价范围的划定是否合理。

且不论环评将该项目的大气环境影响评价等级划为最低的三级是否科学^③,根据《环境影响评价技术导则 大气环境》^④规定,三级评价项目的大气环境影响评价范围的边长一般不应小于4~6km,平原取上限,复杂地形取下限。而六里屯垃圾焚烧发电厂项目的环评中,边长取的是下限,根据六里屯周边的地形情况,这无疑有缩小评价范围的嫌疑。



技术导则还规定,如果评价范围界外区域包含有诸如大中城市城区、风景名胜区等环境保护敏感区,则应将评价区扩大到界外区域。而六里屯垃圾焚烧发电厂周边4km的范围外,还分布着大量人口,如4~6km的范围内,就有润千秋佳苑、百旺家苑、西山庭院、天秀花园、西山华府、百草园社区、博雅西园,麒麟家园、紫城等诸多居住小区,中央民族干部学院、中国农业大学(西校区)等高等院校,以及联想电脑公司、北大方正、清华同方、美国通用电气公司、林科院、海淀留学人员产业园等企业和科研机构。根据技术导则的规定,这些地区属于环境保护敏感区,应该纳入评价区的范围,其中分布的人口也属于相关公众的范畴,而此次环评对此毫无涉及。

此外,从公众参与代表的组成分析,主要分布在屯佃村、永丰屯村、六里屯村、颐和山庄、亮甲店住宅楼、王庄、信息工程学院和西六建材宿舍,基本上处于拟建厂址周围500m的范围内,相对于16km²的评价范围,仅占很小的面积比例,公众参与代表的分布情况也反映了相关公众的空间分布情况,因此,大批的相关公众实际上被排除在公众参与之外。即使以居住小区而言,项目周边4×4km²的范围内,尚有保利西山林语、百旺茉莉园、中海枫涟山庄、秋露园、夏霖园、春晖园和颐阳山水居等小区,而这些小区并没有相应的代表参加到公众参与程序中,也就是这些小区居民被排除在相关公众的范围之外。

3.2.2 公众代表界定

公众代表界定就是在相关公众这一群体中选择民意代表并履行公众参与程序的过程,因此,扎实的相关公众界定工作是顺利界定公众代表的基础。其次,也有一些用以界定公众代表的特定手段,约翰·克莱顿·托马斯曾归纳了分析公众听证会出席人数、反复观察、民主程序和多元来源等方法。

六里屯垃圾焚烧发电厂规划在公众代表界定上也存在着严重的缺陷。

首先,由于在相关公众界定环节上的先天不足,直接影响到公众代表界定的合理性。无论采取何种方式,公众代表都是从相关公众中产生的,由于建设方对相关公众的界定范围过于狭小,势必导致所产生的公众代表无法有效地涵盖规划涉及的各项利益相关群体。如公示会上的公众代表主要来自附近村庄,而众多的居住小区则没有相应的代表出席此次会议。

其次,公众代表的产生是建设方单方行为的结果,直接影响到公众参与的有效性。准确的说,公示会上的北京市市政管委、设计院专家、区人大代表、区政协委员、镇人大代表并不是真正的公众代表,而以公众代表角色出现的附近工

厂代表、村委会代表和村民代表,是否真正发挥了代表的作用则是值得怀疑的。无论是自上而下的指定,还是自下而上的选举,抑或其他的方式,公众代表的产生需要规划决策层与公众之间的良性互动。而在六里屯垃圾焚烧发电厂规划过程中,这些公众代表的产生基本上是建设方单方行为的结果,与相关公众群体之间并无直接的联系,这就不可避免地存在建设方预先锁定公众代表以获取预期结果的嫌疑。当然,这并不是说公众代表一定要通过民主方式方能产生,或是只有民主方式产生的公众代表才能真正地成为公众利益的代言人。但是,由建设方主观指定、且缺少相关公众层面互动的公众代表产生方式很难保证这些所谓的代表能够称职。而后来的事态发展也充分显示,这些公众代表并没有真正起到代言其所属群体利益的作用,更遑论其能作为所有相关公众的代表。

再次,随机访谈和调查的公众数量太少,导致其代表性受限。环评报告书指出,共发放了74份调查表。随机访谈和调查在统计学上属于抽样调查的范畴,为保证调查结果的效度,样本规模的确定非常重要。样本数过少,将直接影响到调查的效度。根据经验值,100~1000份的总体规模,样本比例应为50%~20%,也就是说,74份样本适合总体规模一般不超过500。即便相对屯佃村、永丰屯村、西六建材宿舍等处的居民总数而言,此次随机调查的样本数也显然过少,由此得出结论并不足以反映公众的真实意愿。

最后,公众参与往往有一定的参与门槛高度,特别是象垃圾焚烧发电厂这样一种专业性较强的建设项目,需要公众代表具有一定的相关知识,如此方能真正起到参与规划决策的作用。但是,从环评报告书的描述分析,丝毫没有证据显示村民代表或是随机访谈的对象对垃圾焚烧事先即有一定程度的了解,这就导致其在参与过程中自觉或不自觉被导入建设方预先设定的轨道中。《京华时报》报道,一位家住西六建材宿舍的陈女士向记者反映她丈夫曾接到一个询问对建设垃圾焚烧发电厂意见的电话,她说:“我丈夫可能是第一次听说垃圾焚烧发电,而且听说可以减少臭味,当时觉得是好事情。但他们一点都没提二恶英容易让人得癌症的事情。”^⑤

正是由于在公众代表界定上的诸多弊端,出现71%的受调查公众同意焚烧项目这种与实际情况大相径庭的现象也就不足为奇了。钱左生和李惠兰等人在行政复议申请书中称,他们根据相关环境专业人士和法律专家的建议,拟订了一份调查问卷,共发出了400份进行调查,收回387份,其中有效问卷358份。分析表明,对拟建中的垃圾焚烧发电厂,有97.5%的被访者认为,其污染

防治措施是不可靠的；有96.9%的被访者认为其会对周边环境造成不可承受的严重污染；其对周边经济发展和居民生活的影响，也分别有93.2%和94.9%的被访者认为是不利的^①。这些都与环评报告结论截然相反。

3.3 公众参与程度

公众参与程度是指公众参与的效力。谢莉·阿恩斯坦在《市民参与的阶梯》^②一文中提出了阶梯理论，将公众参与程度划分为8个层次，从被动地执行规划直到全面掌握规划决策，这些层次实际上代表了公众参与的不同效力(图1)。

从表面上看，建设方是将此次规划的公众参与定位于象征性参与的征询意见层次，因为建设方曾召开公示会介绍项目情况，针对公众代表的意见，也提出了增加环保投资，加大对环境整治力度，通过定期的社会开放日和居民座谈会形式接受居民公开监督等措施，并组织代表到上海江桥垃圾焚烧发电厂进行实地考察。但是，这种参与只不过是规划决策既定情况下的参与，无论参与的结果如何，并不对规划决策产生实质性影响，因此，它并未改变公众无参与的本质。诚如约翰·克莱顿·托马斯所言：“公众参与并不包括那些在决策制定后才向公众征询建议的做法。在政策制定之后，管理者才与公众进行讨论并不构成真正的公众参与，公众只是被告知情况而不是参与了决策制定过程。”^③笔者认为，建设方对六里屯垃圾焚烧发电厂规划公众参与的实际定位是最低的执行操作层次，也就是政府制定规划后由公众执行，公众对规划决策无丝毫影响力。建设方在相关公众和公众代表界定上的举措反映出其担心引发公众的邻避情结，在主观上不希望过多的公众知悉规划信息，但由于法律规定又不得不实施公众参与的复杂心态。这也是这些公众参与在实施过程中存在或多或少的变形，表现得似是而非的根本原因。可以说，建设方的理想意愿是公众只需执行规划即可，启动公众参与程序只是法律强制规定下产生的一种行为扭曲结果。因此，在实际操作中，建设方通过种种方法将公众参与形式主义化和虚化，极力控制规划信息的扩散面，试图达到无参与的实际效果。

3.4 公众参与形式

在公众参与制度设计中，公众参与形式是重要的一环，它既是公众获取信息的渠道，也是公众表达意见和诉求的途径。判断公众参与形式有效性的标准，首先在于其能否达成信息交流的功能，即这种公众参与形式是否向公众提供了充足、可靠的信息，以及能否实现公众与规划决策者之间意见的顺利沟通。

根据《海淀区垃圾焚烧发电厂和综合处理厂项目环境影响报告书(简本)》^④中“公众参与”章节的描述，建设方采取了公示会、专家座谈会、随机访谈和问卷调查等几种方式来组织公众参与。诚然，建设单位和环评机构已经采取了多种公众参与形式来征询公众意见，在程序上也符合相关法律的规定。但是，以公众参与形式有效性的判断标准来衡量，六里屯垃圾焚烧发电厂规划过程中采取的公众参与形式存在严重缺陷。

3.4.1 它没有使公众能够及时、充分地获取规划相关信息

公示会的参会人员包括北京市市政管委、设计院专家、区人大代表、区政协委员、镇人大代表、附近工厂代表、村委会代表和村民代表，却没有垃圾焚烧发电厂附近中海枫莲山庄、秋露园、百旺茉莉园等居住小区的居民代表，这就导致规划信息的知情面大为缩小。而且，即便是与会人员中，也只有附近工厂代表和村民代表可视纯粹意义上的公众代表，其他如人大代表、政协委员以及村委会代表等，与真正意义上的公众参与尚有一定距离。从公示会与会人员的组成结构分析，有理由认为建设方对公众参与主体进行了有意的筛选，力图使垃圾焚烧发电厂的规划信息局限于小范围的知情面上。此外，环评报告书还显示，只有26位公众代表在公示会上填写了公众调查表，这一信息也从一个侧面反映出参会人数之少。广大公众实际上被排除在公示的范围之外，公众的知情权和参与权受到严重侵犯。

建设方召开的专家座谈会，主要是对项目选址、工艺方案和治理措施进行讨论。专家座谈会或许使10余名与会专家对整个项目情况有了非常详细的了解，但不承担向公众提供信息的功能。

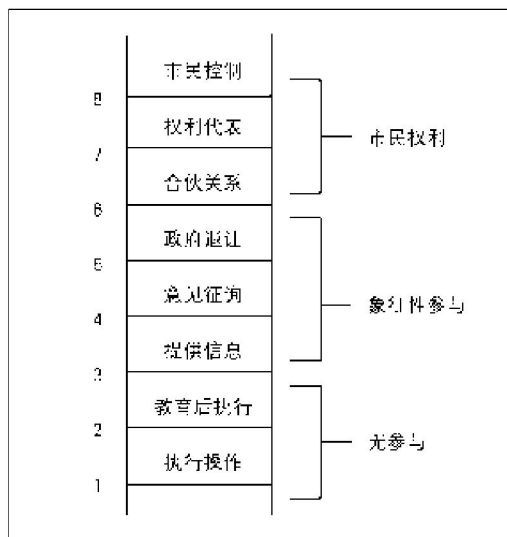


图1 公众参与的阶梯

Fig 1 Eight steps of public participation



专家座谈与公众参与两者之间并不是同一的概念，它不能替代实质性的公众参与。

建设单位和环评机构进行的随机访谈和问卷调查，也没有起到使公众及时获取规划信息的效果。一则，随机访谈和问卷调查集中在项目所在地周边的村庄在空间分布上，附近居住小区中的大批居民则被排除在外；二则，访谈过程中总共发放74份调查表，回收59份。而据媒体报道，仅颐和山庄一处的住户即达1.5万人。由于访谈和调查对象仅占所有受项目影响公众总数的极少部分，这就大大地限制了信息的扩散面。

此外，钱左生和李惠兰等人在行政复议申请书中还指出，环评报告书批准前举行的听证会，并未向各周边小区居民公示。这样，居民自然也无法通过听证会这一渠道来获得六里屯垃圾焚烧发电厂的规划信息。

综上所述，尽管建设单位和环评机构采取了多种公众参与形式，但是从最终结果来看，相关信息在规划过程中并未及时而充分地为广大公众所获知。广大公众是在2005年底海淀区政府对外宣布建设垃圾焚烧发电厂后方才陆续获悉规划的相关信息。从这一点来说，这些公众参与的形式意义远远大于其实质意义。

3.4.2 这些公众参与形式并没能形成一个意见顺利交流和反馈的渠道

建设单位和环评机构声称，在公示会和随机访谈等过程中，对一些公众提出的疑问进行了逐一解答；针对普遍关注的焚烧烟气排放污染水平问题，组织了屯佃村、六里屯村、亮甲店村、西六建材宿舍等地居民代表参观上海江桥垃圾焚烧发电厂；针对公众提出的加大投资力度要求和对垃圾焚烧项目治理效果的质疑，也提出了增加环保投资，加大环境整治力度和定期召开居民座谈会听取公众意见等对策。北京市环保局和海淀区市政管理委员会在行政复议答辩意见中也指出，环评过程中已经采用多种方式征求了公众意见，并在环评报告书中详细阐述了对公众意见的采纳及解决方案。但实际情况显然并非如此。

首先，建设单位和环评机构组织的公众参与只是针对特定的、极少数人的参与，意见交流和反馈也是在建设方与这些特定代表之间进行的。这些意见虽不妨作为个人真实意愿的流露，但却不足以作为公众群体意见的反映，因为，从统计学的角度分析，这些意见的信度和效度都是很低的，因此，视这些公共参与形式已经形成意见顺利交流和反馈渠道的理由并不充分。

其次，规划消息传出后，公众的反对意见包括规划选址、公众参与程序、环评机构中立性、审批合法性、卫生防护距离、二恶英排放标准及污染防治措施等诸多方面，而环评报告书归纳的

公众意见仅仅局限于设计、管理和投资方面，且都是期望性的要求，如希望政府加大投资力度，保证资金投入，希望采用环境影响小的工艺，使周边居住区环境质量不恶化等，两者之间存在着巨大差异。至于公众对项目的态度，则更是截然相反。根据环评报告书，同意焚烧项目和同意垃圾焚烧加综合处理项目的受调查公众比例分别为71%和51%，结论是大多数公众都赞同垃圾焚烧发电厂建设，但从信息完全公开后公众的激烈反应来看，显然绝大多数的公众是反对这个项目的。这反映出建设方组织的公众参与并没有在促成意见交流和反馈中发挥应有的作用。

4 邻避设施规划公众参与困境产生原因

上文分析表明，六里屯垃圾焚烧发电厂规划公众参与困境产生的直接原因，乃是因为建设方担心规划遭到公众抵制，期望通过对公众参与形式和公众参与主体等方面的设计，尽量压缩公众参与的空间，从而既在形式上履行了公众参与程序，又在事实上规避了实质性的公众参与。正是建设方在公众参与上的这种复杂心理，导致公众参与名不副实。

北京六里屯垃圾焚烧发电厂规划事件并非个例，近年来，公众参与矛盾在我国邻避设施规划中频频发生，2007年的上海春申高压线建设事件、2008年的上海磁悬浮规划事件、广州110KV骏景变电站建设事件和2009年的杭州钱江新城垃圾中转站规划事件都是典型的案例。当公众参与困境成为一种普遍性现象时，我们必须认识到，它所面临的是结构性的缺陷，而非个案式的问题，因此，有必要探究其发生的本质原因。

从理论上分析，我国目前邻避设施规划主要涉及3类利害关系人：政府、企业和公众。政府和企业是邻避设施的提供者，公众则是以利益直接相关者的身份出现。由于在规划决策体制中政府占据绝对主导地位，因此，它所秉持的规划价值观及其确立的规划体制既决定了企业对待公众参与的态度，也直接影响着公众参与的实施结果，可以说，这是理解目前我国邻避设施规划公众参与困境的一把钥匙。

具体而言，目前我国邻避设施规划中公众参与困境的产生主要有以下5个方面的原因。

(1) 技术理性的城市规划传统对公众参与的排斥。

技术理性的城市规划传统将规划视为类似建筑工程的专业设计，非经专业培训无法理解规划方案，更无法评判规划方案的合理性。因此，普通公众并不具备参与规划决策的能力，公众参与极可能演变为公众掺和，反而给城市规划造成不

必要的障碍。规划师既是从事规划工作的专家，又秉持为实现公共利益而努力的价值立场，因此，也无需增加公众参与的环节。于是，在这种以技术为核心的规划程序链中，公众参与在技术上既没有合理性，也不具备必要性。公众，只是作为规划的客体而存在，其主观能动性也仅被限于执行规划师制定的规划方案。

(2) 政府集权制决策模式对公众参与的漠视。

我国政府集权制的城市规划决策模式将政府置于公共利益天然代表的地位。政府宣称自己利益与公众相一致，作出的决策符合公共利益，公众参与则被定格为可有可无、甚至是多此一举的一项制度设计。此外，受计划经济时期开始并延续至今的公私利益对立以及公益绝对大于私益的错误意识影响，公众利益成为只有在抽象意义层面方能与公共利益相等同的一个概念，但在用语上却往往以政治化的人民利益来取代，而且在具体的规划实践中，公众利益又往往被视为私人利益，成为公共利益的矛盾对立面。正是在这种混乱的逻辑链中，政府建构了城市规划行为的泛公共利益化神话，公众参与制度也被虚化。

(3) 城市规划实施机制过度行政化的不良影响。

我国城市规划实施机制总体上表现为强烈的行政化倾向，在制度设计上以方便政府行政为第一要义，过度依靠行政权威和行政强制力来推行规划，片面追求行政效率。在政府看来，公众参与程序引进了协商机制，甚至将一部分的规划决策权力赋予公众，这不但对政府的行政权威形成了挑战，而且也对行政效率的实现造成了阻碍。但是，在整个法治化的背景下，又不得不将公众参与作为法治建设的一项重要制度设计引入到城市规划中，这也就产生了政府既需要公众参与来进一步增强城市规划合法性，但又不希望公众参与对规划决策产生实质性影响的矛盾心理，而通过种种方式将公众参与形式主义化，也就成为政府在规划实践中的常用对策。

(4) 邻避设施规划涉及的利益复杂性使政府对公众参与产生排斥心理。

由于强烈的外部性效应，邻避设施规划往往涉及到复杂的利益关系，特别是在城市这样一个人口和建筑高度密集的空间环境中，这种利益的复杂性又被急剧放大。在很多情况下，公众的邻避情结并不是简单化的自私心理所能解释的。研究表明，造成邻避情结的原因有对房地产贬值的担忧、对环境污染的担忧、对人身安全的担忧以及心理上排斥等诸多原因。要有效地化解邻避情结，显然不是单纯的工程技术设计方法所能解决的。许多国家在邻避设施规划中常辅以经济或非

经济的一些方法，补偿公众因负外部性造成的损失，以达到顺利推动规划实施的目的。而我国目前的邻避设施规划仍然局限于技术理性的思路，缺少配套的补偿回馈措施和风险减轻方案，无法有效地化解公众的邻避情结，致使政府对公众参与产生更加强烈的排斥心理。

(5) 公众参与主体能力建设不足与参与门槛高度的矛盾。

许多邻避设施会产生电磁辐射、噪音、废气、污水等方面的负外部性效应，在设施的技术设计方面具有较强的专业性特征，与一般的规划设计项目相比，其公众参与的门槛要求也相对更高。对于这样一种具有强烈专业性和技术性特征的规划行为，如果公众参与主体自身缺乏必需的科学技术知识，则不仅无法很好地履行参与权利，而且极可能对规划决策质量产生不良影响。约翰·克莱顿·托马斯指出：“由于公民常常不能理解政策质量标准中包含的知识和常识，所以，他们可能会对专业领域或科学界认定的政策质量标准提出质疑。”^②从一些国外的邻避设施规划案例来看，忽视公众参与主体能力存在的不足，而过高地夸大公众参与的效果和效力，很可能导致规划演变为一个政治过程，不但对规划本身造成严重的损害，甚至产生新的社会冲突。

5 结语

公众参与在邻避设施规划中的重要性不应该被忽视，这不是可有可无的制度设计。诚然，公众参与不是包治百病的灵丹妙药，在实践中也可能对规划决策质量产生不良影响、造成决策成本大幅提高、或者演变为利益团体参与而导致更广泛的公共利益的缺失。但是，这些问题可以通过合理的制度设计进行弥补。许多公众参与实践中产生的问题并不是公众参与制度本身的弊端，而是因为公众参与没有经过很好的设计。从我国目前的实际情况出发，邻避设施规划过程中需要实施积极的公众参与，以达成利害关系人之间意见的充分交流，减少矛盾冲突。

由于邻避设施规划涉及的利益关系错综复杂，面临的具体问题也不尽相同，公众参与的具体设计，至少应该明确5项关键内容，方能在邻避设施规划中发挥切实有效的作用：(1) 公众参与目的：公众参与目的是规划要明确的首要任务。公众参与是以获取信息为目标，还是以增进政策接受性为目标，或是要分享决策权力？不同的目标决定了公众参与的后续设计。(2) 公众参与主体：如何界定公众参与的地域范围，即谁是相关公众？如何确保公众参与的代表性，谁代表

(下转第78页)



- 21 郑卫. 邻避设施规划之困境——上海磁悬浮事件的个案分析[J]. 城市规划, 2011, 35(2): 74-86.
- 22 Agee M D, Crocker T D. Directional Heterogeneity of Environmental Disamenities: The Impact of Crematory Operations on Adjacent Residential Values[J]. Applied Economics, 2010, 42(14): 1735-1745.
- 23 Eshet T, Baron M G, Shedhter M, et al Measuring Externalities of Waste Transfer Stations in Israel Using Hedonic Pricing[J]. Waste Management, 2007, 27(5): 614-25.
- 24 Kiel K A, McClain K T. The Effect of an Incinerator Siting on Housing Appreciation Rates[J]. Journal of Urban Economics, 1995, 37(3): 311-323.
- 25 Ketkar K. Hazardous Waste Sites and Property Values in the State of New Jersey[J]. Applied Economics, 1992, 24(6): 647-659.
- 26 Baoct H, Bowen T, Fitzgerald M R. Managing the Solid Waste Crisis[J]. Policy Studies Journal, 1994, 22(2): 229-244.
- 27 Jenkins-Smith H, Kunreuther H. Mitigation and Benefits Measures as Policy Tools for Siting Potentially Hazardous Facilities: Determinants of Effectiveness and Appropriateness[J]. Risk Analysis, 2001, 21(2): 371-382.
- 28 Kong F, Yin H, Nakagoshi N. Using GIS and Landscape Metrics in the Hedonic Price Modeling of the Amenity Value of Urban Green Space: a Case Study in Jian City, China[J]. Landscape and Urban Planning, 2007, 79(3-4): 240-252.
- 29 Jin C Y, Chen W Y. Impacts of Urban Environmental Elements on Residential Housing Prices in Guangzhou (China) [J]. Landscape and Urban Planning, 2006, 78(4): 422-434.
- 30 Chen J, Hao Q. The Impacts of Distance to CBD on Housing Prices in Shanghai: a Hedonic Analysis[J]. Journal of Chinese Economic and Business Studies, 2008, 6(3): 291-302.
- 31 Lancaster K J. A New Approach to Consumer Theory[J]. The Journal of Political Economy, 1966, 74(2): 132-157.
- 32 Hite D, Chem W, Hitzhusen F, et al Property-Value Impacts of an Environmental Disamenity: The Case of Landfills[J]. The Journal of Real Estate Finance and Economics, 2001, 22(2): 185-202.
- 33 黄德秀. 补偿对邻避现象的影响——以乌坭低放射性废料场址为例[D]. 台北: 国立台北大学, 2001.
- 34 曾明迹, 谢潮仪. 住户逃避邻避设施之自我防卫指出——以垃圾处理场为实证对象[J]. 都市与计划, 1995, 22(2): 217-233.
- 35 Kunreuther H, Easterling D. The Role of Compensation in Siting Hazardous Facilities[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1996, 15(4): 601-622.

(上接第71页)

谁? (3) 公众参与程度: 应赋予公众参与何种程度的效力? 如何协调公众参与效力与公众主体能力之间的关系? (4) 公众参与形式: 邻避设施规划中的公众参与包含哪些具体形式? 不同公众参与形式的适用性如何? (5) 公众参与困境: 公众参与过程中可能会产生哪些问题? 应怎样更好地实践公众参与, 促进邻避设施规划的顺利实施?

(致谢: 感谢评审专家提出的宝贵修改意见。)

注释(Notes)

- ① 中华人民共和国环境保护部网站, 《钱左生和李惠兰等6人的行政复议决定书》, http://www.mep.gov.cn/gkm/hbb/qt/200910/t20091023_179549.htm, 2011年12月8日最后访问。
- ② 约翰·克莱顿·托马斯. 《公共决策中的公众参与: 公共管理者的新技能与新策略》. 孙柏瑛译, 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- ③ 2009年4月1日起实施的新《环境影响评价技术导则 大气环境》(HJ 2.2-2008)规范对评价等级作了进一步细化规定, 指出“项目排放的污染物对人体健康或生态环境有严重危害的特殊项目, 评价等级一般不低于二级”。垃圾焚烧过程中会产生剧毒的二恶英, 根据新规范规定评价等级应不低于二级。
- ④ 环评报告书是2004年和2005年编制的, 技术规范

的编号是HJ/T2.2-93, 该编号规范现已废止。

- ⑤ 参见《六里屯垃圾焚烧厂引争议》, 2007年4月18日《京华时报》, 马晋勇。
- ⑥ Sheery R. Amstein, A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners. Vol.35, No.4 (1969), pp.216-224.
- ⑦ 详见北京市环境保护局网站, <http://www.bjepb.gov.cn/bjhb/portals/0/fujian/zwgk/hbjg/2007013002.pdf>, 2011年12月8日最后访问。

参考文献(References)

- 1 丘昌泰. 从“邻避情结”到“迎臂效应”: 台湾环保抗争的问题与出路[J]. 政治科学论丛, 2002(17): 33-56.
- 2 约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公众参与: 公共管理者的新技能与新策略[M]. 孙柏瑛译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- 3 E Pol A Di Masso, A Castrechini et al Psychological Parameters to Understand and Manage the NMBY Effect[J]. European Review of Applied Psychology, 2006, 56(1): 43-51.
- 4 Dan van der Horst, NMBY or not? Exploring the Relevance of Location and the Politics of Voiced Opinions in Renewable Energy Siting Controversies[J]. Energy Policy, 2007, 35(5): 2705-2714.