

内部资料·供领导/专家参考
2017年5月10日

城市发展动态

Urban Development Perspectives

2017年第4期（总第26期）

华东师范大学城市发展研究院

教育部人文社科重点研究基地
中国现代城市研究中心

城市社区中邻避危机的发展及其应对

本期要目：

《上海市社会治理“十三五”规划》解读

邻避危机产生的原因分析

破除“邻避危机”的国际经验

应对“邻避危机”的原则：从“邻避”走向“邻利”

厘清城市邻避空间的演变轨迹，应对邻避冲突

构建社会对话制度，超越传统选址策略

本期导读

随着我国快速城镇化的进程和城市规模的扩大，多元化的能源设施、废弃物处理设施、社会类设施、特殊交通等设施陆续进入城市规划区。由于其中某些设施可能会对周围的自然环境、公众健康与经济财产等造成损害，从而引发了周边公众的抵制，即邻避（**Not In My Backyard**，不要在我家后院，**NIMBY**，音译为“邻避”）危机。面对国内城市社区中邻避危机的不断高涨，本期《城市发展动态》聚焦于邻避危机的发展态势及成因分析，分析了国际破解邻避危机的相关经验，进而总结出若干应对原则，以期为我国城市发展中更好的应对邻避危机提供决策参考。

目 录

一、 本期热点：近期城市治理大事记	1
(一)《上海市社会治理“十三五”规划》解读	1
(二) 环保督查为环境治理注入强心剂	2
(三) PX 项目再次引发“邻避危机”	3
二、 专题聚焦：城市社区中的邻避危机	5
(一) 邻避危机的发展态势	5
(二) 邻避危机产生的原因分析	6
(三) 破除“邻避危机”的国际经验	7
(四) 应对“邻避危机”的原则：从“邻避”走向“邻利”	15
三、 专家观点	18
翟国方等：厘清城市邻避空间的演变轨迹，应对邻避冲突 ..	18
张文龙：法律供给侧改革，解决中国式邻避困局	19
STEVEN COHEN：实现城市社区的可持续发展管理，应对邻避综合 症	21
NADEJDA KOMENDANTOVA, ANTONELLA BATTAGLINI：构建社会对话制 度，超越传统选址策略	22

一、本期热点：近期城市治理大事记

(一)《上海市社会治理“十三五”规划》解读

2017年3月10日，中共上海市委办公厅、上海市人民政府办公厅印发了《上海市社会治理“十三五”规划》，这是上海第一个社会治理五年专项规划。《规划》以习近平总书记对上海提出“走出一条符合特大城市特点和规律的社会治理新路”的要求为指导，以“基层社会治理更加有活力、社会组织发展更加健康、社会治安综合治理体系更加完善、城市运行体系更加安全、社会工作人才成长环境更加优化”这“五个更加”为目标，分析了“十三五”时期上海社会治理面临的形势和挑战，阐明了“十三五”时期上海社会治理的总体目标、基本思路、重点任务和保障措施，是“十三五”时期上海创新社会治理、加强基层建设、推进社会建设的发展蓝图和行动纲领。

《规划》从社会活力、城市管理、社会安全、社区建设、社会文明五个方面，明确提出了“十三五”时期社会治理17项发展指标；围绕“进一步提升政府公信力、社会活跃力、文化感召力、城市吸引力”，提出了“十三五”时期上海社会治理的十个方面主要任务和五个重点项目。十个方面主要任务包括：一是完善社区共治自治机制，夯实基层治理基础；二是构建现代社会组织体制，激发社会治理活力；三是创新城市管理服务模式，解决治理短板问题；四是健全矛盾预防化解体系，维护社会有序发展；五是加强城市安全监督管理，确保城市平安有序；六是完善互联网治理格局，营造健康清朗的网络空间；七是加强基础制度建设，营造诚信友善氛围；八是坚持法治思维和法

治方式，维护社会公平正义；九是加强社会工作人才队伍建设，完善社会治理人才保障；十是推动政府职能转变，提升社会治理能力。

今后五年，上海将着眼于打造更具活力的繁荣创新之城、营造更富魅力的幸福人文之城、建设更可持续的韧性生态之城，着力于夯实治理基础，着力于释放制度活力，着力于维护社会和谐，着力于突破治理短板，着力于创新治理方式，积极推进社会治理体系和治理能力现代化，不断增强人民群众的认同感、参与感、获得感。

（资料来源：《上海发布社会治理“十三五”规划》，上海市社会建设委员会办公室网站，2017年3月15日。）

（二）环保督查为环境治理注入强心剂

4月5日，环保部宣布，将对京津冀及周边传输通道“2+26”城市开展为期一年的大气污染防治强化督查。此次强化督查是环境保护有史以来，国家层面直接组织的最大规模行动。清明假期，环保部正副两位部长齐出动，奔赴北京、天津、河北和河南等地，督查地方应对重污染天气联防联控措施。环保部采取一系列的督查措施，建立国家层面的环保督查，并对地方主要负责人约谈，督促政府明确环境治理的责任，摆脱唯GDP增长的传统做法，为环境管理提供了强有力的约束机制。

环境治理精细化管理多次被环保部部长陈吉宁强调，而环保督查组事无巨细的工作也恰恰反应出环境治理精细化的要求。诚然，环保督查是环境治理的一剂强心剂，其精细化管理的作风也值得老百姓称道。有业内人士指出，环境管理工作是否到位，直接关系到老百姓对政府环保工作的信心。环保督查层层传导压力，重点是督查区县环保

工作落实情况。据了解，为加强重点区域的大气污染监控，推进精细化管理，环保部组织有关技术单位利用卫星反演等技术，定期对网格范围内大气污染程度进行监控分析。

网格化管理就是给基层增加压力，但同时会增加相应的经济成本和人力成本。环境保护部将持续对京津冀及周边地区开展大气污染程度技术监控，不定期通报热点网格分布情况，并对污染累积浓度排名靠前的网格所在县（区）、乡镇进行点名通报，并对相关地方加强管控情况适时开展督查。

（资料来源：《环保督查兜底 环境精细化管理》，《中国城市报》，2017年04月10日第13版。）

（三）PX项目再次引发“邻避危机”

近日有媒体报道，中国石化旗下上海石化董事长兼总经理王治卿透露，拟于2017年向上海市政府申请新建百万吨产能的PX工厂。这样一个设想中的PX项目，迅即引发网络热议及公众的环境焦虑。这一事件只是近年来“一式多份”同类案例中最新的一份。从2007年的厦门，到2011年大连、2012年宁波，再到2013年的彭州、昆明，直到此次上海，正是这样一个生产条件相对缓和，在密闭、连续生产装置中，安全、环保完全可控，跟其同类相比毒性更低的化工基础原料，却引发了频陷舆论漩涡，新上项目多地受阻。

作为最主要行业共同体之一的中国化工学会，在其制作的PX科普专题宣传册上就有如下介绍：在认知误区之外，对PX项目的“抵制”更是公众多年来对工业粗放式发展带来的环境、健康危害的不满，

反射着包括化工行业在内我国工业发展积聚深层次的重重问题，值得政府、企业及各个社会层面深刻反思。

屡屡发生的 **PX** 风波从深层反映了地方政府公共管理的机制与体制软肋。在市场和政府双重失灵的情况之下，政府、企业和公众三方基于自身利益最大化的反复博弈的过程。这在理念、制度和操作层面，的确对政府的公共管理能力提出了巨大挑战。事件背后的利益诉求非常复杂，除了公众要求有更高的环境权和健康权外，有时还牵扯到征地拆迁、农业损失、劳资纠纷等问题，环保只是充当了集中爆发点。

和这次中国石化上海石化拟建 **PX** 项目只是引起一阵“焦虑”相比，其实让业界最为郁闷的是，从前遭抵制的 **PX** 项目，都经过了严格的环境评审和经济可行性评价，合格性文件齐全，有的已近开工，这“已经说明了项目本身环境保护的可达性，对经济发展的必要性”；但最终因公众强烈反弹，要么下马要么搬家。这种是非不分，公众一反对就停摆的简单处理方式，造成的损失是双重性的。一是直接经济损失，例如宁波 **PX** 事件损失达 64 亿元；二是法定的项目评审程序变成了儿戏，政府公信力雪上加霜。所有的反 **PX** 事件背后都有错综复杂的利益纠缠。此外，大范围的社会信任危机更加剧了利益诉求的复杂性。信任危机几乎涵盖了社会生活的所有方面，导致公众对政府的社会治理能力、尤其对环境污染等愈演愈烈的社会问题的根治失去信心，而解决社会信任问题必然是一个漫长的过程。

（资料来源：《**PX** 项目：风险不大，抵触咋那么大》、《**PX** 风波，暴露了地方政府公共管理软肋》，《科技日报》，2017 年 4 月 10 日。）

二、专题聚焦：城市社区中的邻避危机

（一）邻避危机的发展态势

为满足大众生活需求而兴建的垃圾处理厂、火葬场、变电站等公共服务设施，在推动经济社会发展的同时，也会对项目选址区居民的身心造成负面影响，容易引发公共危机或群体性事件。“邻避”（Not In My Backyard，不要在我家后院，NIMBY，音译为“邻避”）一词最早由 Michael O'Hare 在 1977 年首次提出，它用于表示当地居民反对当地的某个发展项目。它是一种基于环境和经济考虑的政治和社会运动，是环境意识增强后人们对自身环境、经济权益的关怀。伴随着微信等新媒体高效传播，一些邻避现象在传播中发酵，最后导致群体性事件。在城市化加快推进的今天，由“邻避现象”引发的群体性事件严重威胁社会稳定，笼统的、无原则的停工停建停业至多是“治标”，事前充分预警、事中有效管控、事后妥善处置才是“治本”。

近年来，全国范围内以环境群体性事件为主的“邻避危机”层出不穷。比较典型的有：2007 年 6 月，数千名厦门市民上街游行，反对引入海沧 PX 化工项目。2008 年 1 月，沪杭磁悬浮上海段百余名居民高喊“反对磁悬浮、保卫家园”口号，并发展成为每天晚上的“散步”游行。2009 年 10 月，广州市番禺区数百名业主签名反对建设垃圾焚烧发电厂。2011 年 8 月，大连市民集聚在市政府门前，要求福佳大化 PX 项目搬出大连。2013 年 5 月，中石油云南千万吨炼油项目及“昆明 PX 项目传闻”引发舆论轩然大波。2015 年 4 月，漳州古雷 PX 项目发生大爆炸，给当地人民生命财产带来重大损失。据不完全统计，

环境群体性事件年增速保持在 29%，邻避危机已成为转型期社会的新冲突源。

（资料来源：Michael O'Hare. Not on my block you don't: Facility siting and the strategic importance of compensation[J]. Public Policy. 1977, 25 (4):407-458.）

（二）邻避危机产生的原因分析

“邻避危机”是城市化进程的衍生物和副产品，也是社会失灵的表现之一。导致“邻避危机”的根本原因是邻避设施的负外部性。因为这种负外部性在地理上的分配是不均衡的，这使得邻避设施的成本集中在少数居民身上，而邻避设施所带来的收益却为区域内多数居民所享有。同时，社会生活中普遍存在“非制度化生存现象”，即人们在遭遇某种需要解决的问题时，不是依据明确而稳定的制度来解决，而是依靠非制度的方式。不同群体争取利益的能力和资源差别悬殊，弱势群体在这一过程中普遍存在失落、不满、无奈情绪，一旦这些情绪发酵成敌视态度，就极易引发社会动荡。

一般来说，群体性事件具有外显性和客观性，社会心理则具有内隐性和主观性，任何群体性事件背后都隐藏着纷繁复杂、变幻莫测的社会心理动因。从心理和认知层面来分析，导致“邻避危机”还有以下**五大因素**：第一，政府和项目发起人公信力缺失。一旦政府的环境补偿方案不公，就会采取过度的自我保护措施；第二，信息不对称。利益相关人往往缺乏对邻避设施的充分了解，容易接受一些不准确或错误的信息，在主观上缩小项目的正面效应，夸大其负面后果；第三，狭隘、局部的站位。“只要不建在我的后院就行”，“凭什么由我们来承担应该整个社会承担的后果”，这些都是在缺乏社会责任感时可

能出现的狭隘观点；第四，对邻避设施的情绪化评价。对抗性情绪和行为会加剧社区、居民对邻避设施可能威胁的主观预期，形成恶性循环；第五，风险沟通不顺畅。关于邻避设施建设的决策过程中不够透明，导致选址区居民强烈质疑该决策的公正性。

与此同时，多年来，地方政府抓 GDP 快速增长，企业忙财富积累，牺牲发展质量换取经济增速，加之官商创租寻租、腐败行贿和利益输送，致使地方 GDP 和社会福利的快速增长难掩社会公平与信任的流失。社会经济呈现出低质量增长模式，公众目睹环境逐渐恶化，开始日益焦虑健康安全，进一步加深了公众的不信任，放大了建设项目的邻避效应。

（三）破除“邻避危机”的国际经验

2014年3月9日，3500多名法国、德国及瑞士反核民众在法国费森海姆核电站外集会，要求关闭核电站；2016年2月19日，美国纽约民众组织游行，抗议位于纽约州哈德逊河畔的内陆核电站……在发达国家，邻避效应也是时有发生。发达国家如何处理邻避危机，如何消除公众对于建设核电站、化工厂、垃圾处理厂的担忧，他们的一些积极做法值得我们借鉴。

1. 法国：成立地方信息委员会确保信息全透明

卢瓦尔河谷素有“法兰西后花园”之称，法国贝勒维尔核电站就位于卢瓦尔河畔。若非亲眼所见，难以相信核电站冷却塔与古老的城堡相映成趣，绵延的葡萄园与核电站竟只有一路之隔。

2016年2月起，法国核电站方圆10公里范围内的居民可以免费到药店领取政府发放的碘片。一旦发生核事故时，这种碘片可以在一定程度上保护人体甲状腺免受放射性碘的伤害。这是自1997年以来法国核安全局发起的第五次预防核事故运动，上一次是2009年。核电站方圆10公里之外的各省居民，都建有碘片储备。

法国核安全局副局长阿兰·德尔梅斯特表示政府有关部门会同“地方信息委员会”等组织了30多场公共信息会议，与公众开展相关交流。目前，法国共有38个隶属核电设施所在省议会的“地方信息委员会”。这些“地方信息委员会”向核电运营商提出的问题必须在8个工作日得到答复，每年组织到电站现场参观，举行至少两次例行会议，让公众向核电运营企业代表就核电站重要信息和运营情况提问。为应对恐怖分子可能袭击核电站的风险，今年8月法国成立了国家核安全特别指挥部，以便协调、改善对核设施与核材料的保护。应对“邻避效应”，必须采取多种形式让公众参与核电站的选址、设计、生产直到核废料处理等各个环节。除了核安全局，法国还设有“地方信息委员会”、“公众信息中心”等，争取公众的理解、支持与监督。

1981年，法国政府颁布行政令，规定核电运营企业与周边居民根据自愿原则开展交流，负责监督安全运营和信息透明，据此核设施“地方信息委员会”应运而生。2006年6月，法国颁布《核电安全与信息透明法令》，赋予“法国核安全局”独立的行政机构法律地位，将“地方信息委员会”纳入法律范畴并保证了资金来源。法令对核信息透明的定义是“为保证公众获得可靠的核安全信息而采取的全部措施”。

核电站任何排放界限的改变与取样变化均需征求公众意见，所有核电站必须向公众提供有关水质取样、核废料及环境监督的信息。每个核电站均拥有“公众信息中心”，周边环境监督综合报告必须每月在所属核电企业官网公布以备查。每个核电站要撰写有关环境监督的年度完整报告，即“核信息透明与安全报告”，并递交“地方信息委员会”。

日本福岛核事故发生后，盖洛普国际调查机构对 47 个国家所做调查表明，邻避效应并未因此普遍化。其中 10 个国家受福岛核事故影响较小，大部分公众仍赞成核电，包括美国和法国。8 个国家大部分公众之前支持核电，福岛核事故后反对核电。法国民调机构“舆论之路”去年 3 月公布的调查结果显示，约 62% 的法国民众对核电持欢迎态度，认为不应放弃发展核电。上述结果，与法国坚持核信息透明化、核设施决策分权化、不断完善核安全措施有关。

2. 德国：化工园事故通报系统安民有道

德国中部萨克森-安哈特州是德国传统化工基地，萨勒县辖内有两个化工园区、上百家化工企业。很多居民就在化工企业上班。这些化工企业是他们生活的一部分。过去 20 多年中，当地也没有一家化工企业发生过严重的安全生产事故或污染问题。但曾经这里有些河水存在脏得养不活一条鱼、一下雨屋顶就往下淌黑水的情形。两德统一后，政府开始下大力气整治化工企业、严格生产标准，关停煤化工工厂。

在德国，化工企业在开工和上新项目前，需要通过严苛的审批程序，并且通过媒体向民众公开，开通热线回应民众疑虑。县政府办公楼里有一个 3 人常设应急小组，负责应对日常突发事故。一旦事故

“升级”，应急团队将扩展到 12 人，由县长牵头，医疗、技术、警察、安全等各领域专家参加，来决定人员疏散、现场救援、灾情评估、信息公开等事项。此外，德国建立了一套安全生产事故通报系统。据德国联邦外贸与投资署工作人员介绍，企业发生安全生产事故后，必须将事故发生的时间、地点、原因以及出现事故的设备类型等相关信息录入该系统上报，否则，其办厂资格将被取消。任何人都可以在该系统网站上查询到这些信息。

去年 10 月 17 日，德国巴斯夫集团（以下简称“巴斯夫”）位于路德维希港的化工厂区发生剧烈爆炸。政府和企业必须时刻保持警醒，尽量避免事故发生，并与民众做好沟通。但也不能因为担心环境或安全风险就放弃工业生产。一些民众认为，这起爆炸只是一次意外，他们对巴斯夫的生产安全依然保持信心。巴斯夫集团政府关系和企业传播高级副总裁薛安琪认为能够得到理解，关键在于长期与民众保持透明公开的交流。爆炸发生 25 分钟后，巴斯夫就发布了第一条相关新闻。5 分钟后，又开通了专门的市民热线电话。事发当天，该热线共接到约 1400 个来电。接下来两天里，巴斯夫和当地政府联合召开了两次新闻发布会，通报最新进展。10 天后，巴斯夫向员工和厂区附近居民发放相关材料。12 月 1 日，爆炸事故三方会议召开，厂方通报了事故处理情况和以后的计划。

美国陶氏化学公司位于萨勒县施科保区的工业园也很重视社区关系。园区安全生产和环保部门负责人罗兰·阿贝尔表示，园区会不定期邀请员工及其亲友或者市民前来参观。他强调，化工企业善待自己

的员工、整治好自然环境,让每个员工都发自内心地喜欢在这里工作,就是最好的“宣传手段”。口口相传,企业的良好声誉自然就建立起来了。据统计,2015年德国化工企业发生工伤的比例是每千人14.5人次,而这个工业园仅有1.15人次。园区在安全生产和环保部门的雇员人数大大超过了法律规定,但这是值得的。企业需要通过安全和环保措施来建立自己的品牌形象和社会公信力。只有这样,民众才能在化工厂旁安心生活。

3. 美国：科普纪录片精心疏导效果显著

1979年3月28日凌晨4点,美国宾夕法尼亚州三里岛核电站内红灯闪烁,2分钟内核反应堆停止工作,大量放射性物质溢出。此次核事故被定为五级(最高为七级),是美国历史上最严重的核事故。时任总统卡特派核能监管委员会资深官员哈罗德·代顿前往现场。在场记者问代顿:核电站内出现大量氢聚集,是否会发生氢爆炸?他回答说,氢越聚越多,是会炸掉穹顶的。这一回答,导致核电站周边地区20万人惊恐撤离。事实证明,代顿的回答是错误的。如果没有蒸汽,氢会爆炸。但当时核电站内部,氢与大量蒸汽混合是不会发生爆炸的。那次事故中只有3人受到超负荷辐射。几天之后,居民们又搬回原地。代顿回到华盛顿后即被降职,后来他主动提出辞职。

美国核能研究所董事杰克·艾德罗从事核能工作数十年,曾任国际原子能机构专家组主席、世界核协会董事。他说许多人因为缺乏知识而对核电产生不必要的担忧,美国人也一样。但经过政府、企业以及民间机构的不懈努力,在核电站建设问题上,“邻避效应”已经不

太明显。艾德罗说，三里岛事故后也曾出现过大规模抗议活动。不过，由于核电技术不断更新换代，核电站的安全得到有效保障。随着人们对气候变化问题关注度不断升高，核电作为清洁能源越来越被人们所接受，美国民众对核电的支持率一直在上升。

美国专业机构“比斯科蒂公司”与“奎斯特全球研究”去年4月联合公布的民调结果显示，美国核电站周围16公里的人群中，89%的人支持发展核电，69%支持增加核反应堆，90%认为核电对满足未来的用电需求很重要。世界核协会的数据显示，美国是世界上最大的核电生产国，占全球核能发电的30%以上。

2011年日本福岛核事故之后，德国等国停止了核电发展，但美国决定继续发展核电，美国的4所核电站将陆续于5年内投产发电。核电在民众中得到普遍支持，一方面得益于政府机构的有效监管。政府机构主要着力于制订安全与环保规则、资助研发、设定核电发展目标，促进技术更新换代。同时，在民众中普及知识，消除对核能利用的担忧；另一方面，经营核电业务的企业，也将信息透明、知识普及作为推动业务发展的一大要务。此外，包括电影制片人在内的环保达人，也为核电的正名而不遗余力。

“现在，让当年摧毁城市的核能点亮城市。”这是2013年罗伯特·斯通导演的环保纪录片《潘多拉的承诺》中的一句台词。该片讲述了5位美国颇有影响力的环保人士从反核先锋转变为核电拥护者的真实故事。1988年，斯通拍摄了纪录片《比基尼电台》，揭露了美国政府二战后在马歇尔群岛比基尼环珊瑚岛进行核试验给当地居民及

参与核试人员造成的影响。该片因为其反核立场而获得当年奥斯卡最佳长纪录片奖提名。20多年后，他导演了另一部纪录片，讲述在全球气候变暖的大背景下核电的不可或缺。该片上线后引起巨大轰动。一位观众感叹说：原来燃烧煤炭所排放的温室气体如此惊人，而核电却是最清洁的能源之一！

艾德罗说，许多人反对核电，是因为对其安全性缺乏了解。随着技术的不断进步，人们对核电站的防备措施将会越来越严格。风能是比较清洁的可再生能源，但风能发电所产生的噪音问题还一时无法解决。核电可以几十年不间断地发电，碳排放量极低，对于实现温室气体减排目标将尤为重要。

4. 英国：公共设施建设考虑居民利益共享

去年在英国，围绕扩建希思罗机场、修建第三条跑道，机场附近的居民躺在机场候机大厅进行抗议。居民的态度是对政府拟建大型公共设施的必要性基本持认可态度，但不接受这些设施修建在自家门口。如何破解邻避效应，也就成了一些重大工程实施前不得不认真考虑并妥善解决的问题，稍有不慎就会激化矛盾，甚至陷入被动。

调动民众的积极性，让尽可能多的居民拥有直接参与权，并切身感受到大型基础设施的好处。同时，对民众晓以利弊，进行细致耐心的释疑解惑，并在建筑的外观设计上注重美感等，这些都是英国破解“邻避效应”的主要做法。伦敦布兰特区区政府负责对外宣传的官员布朗对本报记者表示，即使很小的项目，都涉及大家的切身利益，个体的诉求不尽相同，支持和反对都很正常。

当地居民的邮箱里经常会收到区政府发来的邮件，告知准备改造某段路、计划把某个停车场纳入在建项目，甚至连砍伐几十年的大树都会就此征求住户的意见。随后，区政府还会举行“听证会”，支持者和反对者都可以畅所欲言，最后由负责项目的专门委员会根据主流民意投票决定。

在英国的街道上，人们几乎看不到垃圾。有专家指出，英国立法到位、政策和法规完善是根本原因。自 1848 年英国颁布《公共卫生法》以来，与垃圾处理有关的资源化利用、无害化处理等法规不断得到完善。英国萨塞克斯大学科学技术政策研究中心研究员吉尔认为，“参与、透明和信任”是垃圾处理成功的关键。他表示，由于垃圾焚烧而引发的环境、健康等方面的危害在英国并没有引发任何社会动荡，其中，激发居民参与的积极性、主动性，政府做到在建项目的公开透明，让民众对项目将带来的好处以及潜在的危险等享有充分的知情权等，都是宝贵的经验和成功之道。

在吉尔看来，西方国家城市发展的经验表明，让居民从早期就参与计划，可以在政府和公众之间搭建起一座沟通和信任的桥梁，使事情“更加好办”。他说，民众有权查阅垃圾焚烧厂对环境影响的全面评估报告，这种信息透明公开、让民众早期参与的做法，往往会起到出人意料的正面效果。

激励和补偿，也是英国垃圾处理值得借鉴之处。激励是指政府承诺，垃圾处理厂在建地的居民可以分享垃圾发电所带来的各种收益，并享受项目建设所带来的就业机会和各类培训等，推动社区居民成为

有效的“项目利益相关者”，即成为“实际上的项目受益方”。补偿机制，即在家庭事业费等方面对当地居民实施优惠政策，譬如，当地居民通过地方政府直接参与能源服务项目，包括垃圾转换能源项目，就能减免水电费或燃气费用等。

据布朗介绍，在垃圾厂的设计、规划和建造上，英国相关部门实施公开招标，不但要求投标者具有雄厚资质和一流专业水平，还要求把审美等元素融入垃圾厂的设计中。视觉上的审美效果极为重要，垃圾厂应该避免人们下意识地与“脏”、“臭”等字眼相提并论。如果能做到美观、大气，一眼看上去根本不像垃圾处理厂，与周遭环境完全融为一体，达到建筑学与美学的和谐统一，是优先考虑的入围选项。

（资料来源：《发达国家如何破除“邻避效应”》，《人民日报》（2016年12月21日23版。）

（四）应对“邻避危机”的原则：从“邻避”走向“邻利”

近年来，由兴建垃圾、污水、危险废物等处理设施而引发的群体性事件时有发生。其中，居民对垃圾焚烧厂的规划建设争议颇多。很多居民虽然支持当地政府建设垃圾焚烧厂，但强烈反对该项目“建在自家后院”，并对此采取了抗争行为。事实上，随着技术进步，公众担心的如二噁英等污染问题已可知、可防、可控。目前，中国已全面执行垃圾焚烧新标准，二噁英排放限值达到0.1纳克/立方米，与最严格的欧盟标准一致。很多环境研究专家表示，垃圾焚烧发电厂对自然界二恶英的贡献量已经微乎其微。

既然技术升级后的垃圾焚烧发电厂已经确定不会污染环境，那么，公众为什么还会产生“邻避危机”呢？问题主要出在一些地方政府自己身上。一些地方对垃圾焚烧设施建设的复杂性认识不足，相关信息披露不及时。项目的选址、论证、规划、建造过程中，相关部门事先没有与公众进行充分、平等有效的沟通，个别地方甚至把项目建设厂区用挡板围得严严实实，附近居民连里面是做什么用的都不知道，难怪他们会反问“既然没有问题，那你躲什么？”

垃圾焚烧厂选址问题，公众反应最强烈。对此正确的做法应该是“规划先行”，同时建立健全生态补偿的长效机制，兼顾和平衡各有关方面的利益。但是，一些地方政府习惯于“先决策后论证”，搞突然袭击，为了节省补偿费用而强行建造，造成民意反弹。最终项目难以落地，导致地方政府和群众之间相互不信任。此外，由于中国环保产业起步晚，部分排放标准、环保监管不够严格，一些垃圾焚烧厂出于自身利益考虑，并未执行最严格的环保标准，十分容易造成污染，也使公众产生“宁可信其有”的抵触心理。

如何破解“邻避效应”，使垃圾焚烧项目产生“邻利效益”？四部委在2016年10月发布的《关于进一步加强城市生活垃圾焚烧处理工作的意见》提出了解决办法，就是要构建邻利型服务设施，变短期补偿为长期可持续发展。

所谓“长期可持续发展”，就是要让垃圾焚烧厂附近的公众对其环境污染防护能力感到放心、住在周围感到舒心。要让附近居民放心，垃圾焚烧的厂选址应遵循“技术可行、经济合理、环境可容纳、公众

可接受”的原则；进入垃圾焚烧厂的垃圾应该经过前端的分类和减量化处理；垃圾焚烧行业应该建立严格的焚烧标准，把垃圾烧到极致。

政府、专业人员和公众对这些措施是否得到严格执行要进行多重监管。在台北市，焚化炉所在地都会成立民间的监督委员会。焚化厂每两个月要把运行状态的各个指标公开到网上，市民可以质询。垃圾倾泻平台上还设置了录像设备，市民随时可以上网查看焚烧炉烧的是什么。可见，如果垃圾焚烧的所有端口都在阳光下运行，公众就没有什么不放心的。

要让附近居民舒心，除了给予他们合理的经济补偿外，还应落实《意见》所提到的“面向周边居民设立共享区域，因地制宜配套绿化、体育和休闲设施，实施优惠供水、供热、供电服务，安排群众就近就业”等利民措施。在日本，一些焚烧厂周边配套设施建造得非常齐全，有“绿公园”之称，因此周边房价不降反升。

公众心中有杆秤。如果我们在规划建造垃圾焚烧厂之前能把这些预案做好，同时保证公众拥有充分的知情权、参与权，在这样的“邻利效益”下，谁会不愿意和“公园”做邻居呢？

三、专家观点

翟国方等：厘清城市邻避空间的演变轨迹，应对邻避冲突

随着城市化的进程，人们对健康和环境保护意识不断增强，邻避设施的风险接受度会不断降低，由于不同类型邻避设施的风险不同，公众的风险接受度不同，邻避设施风险接受度与设施本身带来的风险大小相关，降低邻避设施的风险，降低污染或保证对周围环境的无污染，是提高公众邻避设施可接受度的重要因素。

翟国方教授的团队通过研究提出了“邻避空间”的概念，并分析了其形成机制、扩散模式和类型。在距离阻力和公众风险接受度共同作用下，将形成以邻避设施风险源为中心，具有不同特征的邻避空间。点状邻避设施在邻近扩散的作用带动下，形成同心圆式邻避空间，带状邻避设施将在轴向延伸作用下形成带型邻避空间，面状邻避设施将在涟漪扩散作用影响下形成斑块状邻避空间。

邻避空间在时空维度上呈现了一定规律的演变。在城市范围内，选址于人口密度较低、城市经济欠发达地区，以规避风险；随着城市的发展，邻避设施的布局将通常为“市区—近郊—远郊—农村”，选址地人口由密集到疏散，经济收入水平由高到低的空间位移规律。

作为面状邻避风险源的殡葬邻避空间，其空间演变包括宏观尺度上与城市空间相互作用而带来的空间变迁，以及在此过程中，微观尺度上自身空间结构演变两个方面。殡葬邻避空间遵循着从城市边缘选址，在城市发展进程中实践着“边缘—近郊—市区—中心”的空间变

迁；邻避空间和城市空间之间经历了“侵入—竞争—协调—融合”的相互作用，在此过程中殡葬邻避空间完成了“产生—挤压—消亡—再生”的空间周期，邻避空间消亡后，将重新成为城市新一轮规划中的重要组成部分。这一研究，在理论上丰富了邻避设施风险认知的范式和邻避空间的分析，同时，在实践中有利于提高邻避设施在城市中的顺利布局并应对邻避冲突。

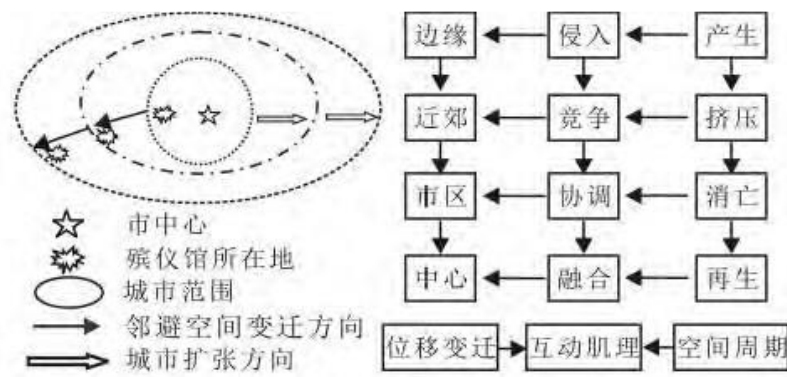


图 1 殡葬邻避空间与城市空间的互动肌理

(资料来源：1.吴云清、翟国方、詹亮亮. 城市邻避空间及其演变轨迹——以南京市殡葬邻避空间为例[J]. 人文地理. 2017(1):68-72; 2. 陈曦、翟国方. 物联网发展对城市空间结构影响初探——以长春市为例 [J]. 地理科学. 2010(4):529-535.)

张文龙：法律供给侧改革，解决中国式邻避困局

中国式邻避困局的出现是全球城市化进程的产物，因此，这个问题与西方社会的邻避运动具有共同的问题语境，同时又具有自身的一些特点。在中国社会语境下，中国式邻避困局的根源在于三个方面：一是功能错位的政企关系，二是权力扭曲的政社关系，三是责任缺失的企社关系。同时，在法律层面，中国城市社区邻避治理存在三大问题：一是缺乏精细化的法律防控体系，二是过度依赖行政治理的力量，三是采取压制型法模式来应对邻避问题。破解上述中国式邻避困局的

关键是充分保障公民权利，因此，需要当前社会治理模式的法律转型：从立法至上、行政主导的社会治理转变为多元主义、司法中心的社会治理范式，通过激活权利改变治理结构，构建精细化的法律治理体系，充分回应公民的权利诉求，从而降低邻避冲突的社会政治风险。

要改变当前社会治理模式造成的邻避困局，就需要转变社会治理理念和治理方式。就共建共享的社会治理格局而言，这种转变的关键是实现“法治国家、法治政府和法治社会一体化建设”。质言之，透过法治实现社会治理的精细化，让政府、市场、社区和公民个人在法律划定的权利边界里自主筹划和运作，这样透过法律导控政治系统和经济系统，就可以避免这两个系统的目的理性对公民个人自由和联合的侵害和破坏。因此，社区邻避危机对于当前社会治理模式的法律转型是一个重大的机会，抓住这个机会的关键，是如何实现法律供给侧的民主参与和司法反思，前者把握的是公众的利益诉求，后者把握的是法律的内在合理性。新的社会治理模式强调司法中心主义，同时强调多元社会治理主体之间的合作共治。在这种治理模式中，司法治理透过发挥法律稳定社会规范性期待的功能，可以有效平衡正当性与合目的性之间的张力，从而为政府、市场、社区和公民个人之间的社会合作和参与提供法律保障。这样，邻避问题导致的社会治理危机，就可以透过法治方式从制度上给予缓解，从而防止利益分歧和价值冲突积聚内爆成为危及公共秩序的社会骚乱。

（资料来源：张文龙. 中国式邻避困局的解决之道：基于法律供给侧视角[J]. 法律科学（西北政法大学学报）. 2017(2):22-33.）

Steven COHEN: 实现城市社区的可持续发展管理, 应对邻避综合症

邻避效应的发生有时候是因为人们不想失去所拥有的权益, 他们不信任那些试图要在他们家附近建设公共设施的机构。邻避现象绝不是自然而然形成的, 而是社会建构的结果。

拉夫运河 (Love Canal) 位于美国纽约州, 靠近著名的尼亚加拉大瀑布, 当初修建这条运河是为了沟通伊利湖和安大略湖两大水系, 同时为当地工业提供水电。但由于资金问题, 只挖了 1.6 公里长就不了了之。这条运河 1942 年被美国胡克公司 (Hooker Chemical) 买下用作填埋场。1953 年, 胡克公司把被填埋的拉夫运河以 1 美元的价格出售给尼亚加拉瀑布学校董事会。很快, 该董事会决定在那里建造一所小学, 周围也随之发展成为居民社区, 这里一度成为了富人区中工薪阶层的小天地。从 1977 年开始, 这里的居民不断发生各种怪病。1987 年, 这里的地面开始渗出含有多种有毒物质的黑色液体……这一惨痛教训直接促使美国政府出台法律, 设立“超级基金”, 不惜花费巨资治理历史遗留的“毒地”。拉夫运河治理过程中, 大约 950 户家庭被转移到其他地方, 污染物清理工作直到 2004 年才宣告完成, 用时 24 年, 耗资 4 亿多美元。

美国国会于 1980 年通过了《环境应对、赔偿和责任综合法》, 批准设立污染场地管理与修复基金, 即“超级基金”, 因而该法又称为“超级基金法”。基金资金来源于国内生产石油和进口石油产品税、化学品原料税、环境税、常规拨款、从污染责任者追讨的修复和管理

费用等。超级基金法由美国国家环保局负责实施，明确了包括业主、运营方、承运方和废物产生方在内的四类责任主体负有“棕地”（即被污染的老工业用地）清理修复责任。如果找不到责任者或责任者没有实施修复的能力，“超级基金”将拨款支付相关费用，但此后可向责任者追讨。

美国设计超级基金的社区关系计划时，特别创建了社区关系协调员这一新职位，它的工作是确保专家和公众之间有效的双向沟通。在爱运河治理工作的工程师、环境科学家、医生和公共卫生专家们并没有接受过公共信息及沟通处理培训，据此政府需要一个善于捕捉公众关注敏感并具有良好的沟通能力及具有足够科学素养的“中介人”来调节专家学者和公众之间的互动。

在向可持续发展、可自我更新的经济社会转向的过程中，我们将会需要建设更多更新的智能电网电力系统、水利基础设施、沿海弹性项目、公共交通、公共充电站和其他类型的公共设施，这些项目工程的成功需要不断创新工作机制。良好的社区关系，与社区居民的交流互动是可持续发展管理的关键。

（资料来源：Steven Cohen. Sustainability Management: Lessons from and for New York City, America, and the Planet[M]. Columbia University Press, 2011；BLOG of Steven Cohen: www.twitter.com/StevenACohen。）

Nadejda KOMENDANTOVA, Antonella BATTAGLINI: **构建社会对话制度，超越传统选址策略**

西方国家早期普遍采用称为“决定-宣布-辩护”（Decide-Announce-Defend, DAD）模式的选址策略，主要特征是为了避免公

众反对，采用专家决策的秘密封闭选址策略。但随着各种邻避设施选址失败案例越来越多（包括核行业美国尤卡山项目、英国高放库项目等），各国开始了反思。

德国的能源转型需要部署新的电力传输基础设施，这些电力网络设施却带来了邻避危机。社会及公众对于公共设施建设的态度如何可以从自上而下的被动接受改变为积极接受并主动参与其中是研究者的关注所在。基于利益相关者展开问卷调查，跟踪反馈以及参与观察等研究后发现，社会和公众的接受度与决策过程的公平与透明程度息息相关。同时，利益相关者所期待的参与水平更高，这需要我们构建一种区域内的合作伙伴关系。人们需要更多的机会提供反馈并与项目开发人员和决策者进行直接且充分的对话，而不是简单地被告知决策结果。研究者认为这一模式注重社会对话机制的构建，将成为未来的一种主流策。

（资料来源：Nadejda KOMENDANTOVA, Antonella BATTAGLINI. Beyond Decide-Announce-Defend (DAD) and Not-in-My-Backyard (NIMBY) models? Addressing the social and public acceptance of electric transmission lines in Germany[J]. Energy Research & Social Science. 2016, 22:224-231.）

城市发展研究院 **简介**
中国现代城市研究中心

城市发展研究院是华东师范大学为适应新时期学科建设、经济社会发展的需要，于2013年10月组建的跨学科、开放型、国际化的综合性实体研究机构。旨在遵循“政产学研用”一体化原则，创建学界、政界、商界融合互动的城市研究“学术共同体”，打造国内领先、国际有重要影响的城市科学研究基地，建设城市发展高端智库，成为富有活力、机制创新、资源汇聚、专家集萃的城市发展协同创新平台。原上海市副市长胡延照与华东师范大学校长陈群担任研究院理事长。研究院首任院长为胡延照，现任院长为曾刚。

中国现代城市研究中心成立于2003年3月，于2004年11月通过教育部组织的评审，正式成为我国普通高等学校人文社会科学重点研究基地，2016年入选中国智库索引(CTTI)来源智库。依托华东师范大学人文地理学国家重点学科以及社会学、经济学等主要学科，开展城市地理、城市社会等方面的研究。目前设有城市地理与城市规划、城市社会与城乡人口、城市经济与历史、城市管理与社区四个研究室。现任中心主任为曾刚。

主 编 **Chief Editor**
胡延照 Hu Yanzhao

编委会 **Editorial Committee**
陈 群 Chen Qun
曾 刚 Zeng Gang
罗国振 Luo Guozhen
张永岳 Zhang Yongyue
文新华 Wen Xinhua

本期责编 **Issue Editor**
易臻真 Yi Zhenzhen

本期校对 **Proof-reader**
罗 峰 Luo Feng

特别声明

本刊是一本非商业、公益性内部参考材料，信息来源于互联网、公开出版物及专家投稿，相关观点不代表本刊立场。若对本刊作品内容、转载等事项有何意见和要求，请与本刊编辑部联系。

地址/Add: 中国上海市中山北路3663号华东师范大学地理馆309室（200062）

Room309, Geography Building, East China Normal University

3663 North Zhongshan Rd., Shanghai, China (200062)

网址/Website: <http://www.iud.ecnu.edu.cn>

联系电话/Tel: 021-62232952

电子邮箱/Email: office@iud.ecnu.edu.cn

联络人/Contact: 罗峰 Luo Feng