B5

责任编辑 王睿卿 E-mail:fzbfyzk@126.com

创新破解"邻避效应"新路径

提升市域社会治理新水平

□叶 青

党的十九大报告明确将"加强和创新社会治理,维护社会和谐稳定"作为新时代中国特色社会主义思想的重要内容,而且对"打造共建共治共享的社会治理格局"做出新的部署。立足于新的历史方位,站在新时代的历史起点上,在法治国家、法治政府、法治社会一体化建设背景下,如何主动防范、妥善化解城市"邻避效应"带来的矛盾和问题,探索建立并不断完善市域社会治理机制,具有重大的现实意义。

-、"邻避效应"在特大型城市易产生的主要因素

当城市集中人口超过500万, 就成为特大城市或超大城市。特大 城市结构越来越复杂、功能越来越 多,城市影响的区域范围和程度也 越来越大,在带来巨大的集聚和规 模效益的同时,也往往推动了"邻 避效应"的产生。所谓邻避效应, 指居民或在地单位因担心建设项目 (如垃圾场、核电站厂、殡仪馆等) 对身体健康、环境质量和资产价值 等带来诸多负面影响,从而激发人 们的嫌恶情结,滋生"不要建在我 家后院"的心理,及采取的强烈和 坚决的、有时高度情绪化的集体反 对甚至抗争行为。政府部门如若处 置不当,将会带来诸多负面影响。

从实证研究的结论看,"邻途 效应"产生的主要因素有:

(一) 土地资源因素

特大型城市土地具有空间位置相对固定、资源总量有限的特性。随着人口急剧膨胀与城市发展的需要,城市用地紧张与城市快速扩张的矛盾日益凸显,城市土地集约利用水平已很高,重大城市建设工程项目往往需要在已建区域进行发展建设或改造升级,涉及利益众多,也会影响周边居民的生活水平。

(二) 生态环境因素

特大型城市本身就是一个高度 人工生态系统,城市绿化作为补偿 只能起有限调节作用。在工业化尚 未完成的发展阶段,城市污染问题 也更加突出,特大型城市生态环境 形势更为严峻。

(三) 社会心理因素

特大型城市的居民普遍受教育水平和维权意识均较高,由邻避设施建设带来的可能对人体健康及其生命财产造成严重威胁而具有的不确定感和恐惧感往往显得更为强烈,且会因公平性问题带来强烈的心理上的"不公平感"和"相对剥夺感"。

(四) 经济因素

邻避设施的建设会导致公众的直接利益受损,如房地产价格回落、小区品质的降低、交通出行的不便、投资减少或投资企业撤离,在特大型城市高房价、交通拥堵等现状下,经济利益是广大民众不得不考虑的现实问题,不可避免会带来冲突。

(五) 舆论因素

在特大型城市,互联网和社交媒体发展迅速,且在低成本的动员机制下,民众集聚效应、抱团取暖的现象更为明显,各种观点极易通过各种社交媒介瞬间得到传播,这无疑为"邻避行动"的动员和组织提供了便利。

(六) 公信力因素

社会对政府的信任来自政府所能 提供的公共服务,特大型城市由于城 市各类资源容量有限,公共服务资源 提供还存在明显短板。并且当前政府 在运用专家辅助决策方面的合法性不 足,专家决策无法建立起对该问题的 独立判断及掌握评估标准的正当性, 当问题界定的权力仅掌握在专家手中 时,民众会产生质疑。

二、"邻避效应"引发的市域社会治理困境

21世纪以来,随着经济社会体制深刻改革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化,及公众权利意识不断增强、利益诉求日益多元,因一些重大项目引起的"邻避效应"问题日益突出,由此引发的群体性事件不断攀升,而且呈专业、复杂趋势,不仅严重影响城市和谐稳定,而且牵制、阻碍地区经济社会发展。

(一) "邻避效应"导致大型 工程建设项目建设进度滞后

据公开资料统计,仅 2003年-2013年,因为工程项目所引发的"邻避效应"事件就有 29件,仅有 3个项目得到继续实施,1个项目多年后艰难得到认可实施,剩余多个项目不是暂停施工就是重新

由此可见,"邻避效应"若不善加处理,则会阻滞大型工程建设项目顺利推进。

(二) "邻避效应"导致群体 性事件不断发生

由于过去一些引发"邻避效应"的事件都是通过群体性抗议的方式,造成项目在已经运转的情况下被紧急叫停,最后造成了仓促迁址的窘境。这样非制度化的解决方式更容易让周边居民产生"不闹不解决,小闹小解决,大闹大解决"的心理,等同于抱团施压,抵制建设项目的集体行为时常会演变成为

影响地方稳定的事件。

(三) "邻避效应"导致政府公 信力被质疑

"邻避设施"的建设与周边居民存在多方面的利益交集,周边居民有必要知晓包括项目内容、项目建设规划、环境影响、风险评估等各方面的信息。因此,在"邻避设施"建设的关键环节和敏感环节若周边居民没有充分参与的情况下,不仅会造成居民对"邻避设施"建设的工程进度,更导致政府公信力受质疑,使地方政府陷入"塔西佗陷阱"。在网络时代,"塔西佗陷阱"正随着传播方式的变迁成为日常社会管理中需要频繁面对的挑战。

(四) "邻避效应"导致普通群 众易受误导

双易受误导
现代公民环保意识的逐步增强,辐射、雾霾等一系列环境问题促使公民更注重周边生活环境和质量。基于此,核电厂、变电站、PX项目、垃圾焚烧场等存在环境风险的公共设施更容易造成周边民众的抵制。而一些并不具有专业知识的相关利益人士往信机夸大相关设施对周边的环境影响,"专家"提及的包含"低频辐射""电磁波效应"等专业术语更是把矛头指向幼童和老人,普通群众容易在被误导的情况下成为不实传闻乃至谣言的散播者,进一步将问题扩大化、复杂化。

三、多策并举化解"邻避效应" 促进市域社会治理现代化

城市经济越发达,社会成熟度越高,也就意味着对邻避设施越来越大的需求和居民越来越高的民主、权利意识之间的矛盾日益多发。因此,政府需要更新理念,适应新常态,树立新思维,完善决策方式,提升依法治理水平,从根源上减少"邻避效应"发生,在建设过程中降低"邻避效应"引发矛盾的频率,积极化解重大工程建设项目引发的邻避矛盾,使广大人民群众的获得感、幸福感、安全感不断增强。

(一) 理念先导, 夯实"邻 避效应"化解的基石

法治是社会治理的最优模 式,依法治国是我国的基本国 策,必须充分发挥法治对化解 "邻避效应"的引领、规范和保 障作用。在开展重大项目建设 时,一方面要落实法治政府建 设, 切实做到依法行政, 依法办 事。政府部门要严格遵循《环境 保护法》 《城乡规划法》 《行政 强制法》 《行政处罚法》 《治安 《信访条例》等法律法 处罚法》 规以及地方性法规的规定,在重 大建设工程的实施过程中依法操 作。另一方面民众要树立用法守 法意识, 引导邻避冲突的化解走 法律途径, 使社会冲突的成本降 低,提升社会治理水平,改变邻 避冲突现存生态。加强普法教 育,强化公民权利与义务统一意 识。防止部分群众"断音取义"。 片面强调对自己有利的一面。

笔者认为,同时也要注意德 治建设与法治建设是一体两翼的 "邻避效应" 关系,不可偏废。 的化解还需充分依托德治的教化 作用,强化道德约束,规范社会 行为, 调节利益关系, 解决矛盾 纠纷。一方面要加强村规民约、 社区公约等社会规范建设, 充分 发挥社会规范在协调社会关系 约束居民行为等方面的积极作 用。另一方面,要引导居民群众 用社会公德、职业道德、家庭美 德、个人品德等道德规范修身律 己,自觉履行法定义务、社会责 任,自觉遵守和维护社会秩序。

(二) 路线指引, 廓清"邻 避效应"化解的思路

首先,必须坚持技术路线, 紧紧围绕"两个最优"。一是设 计方案最优。如上海 2007 年就 启动某变电站建设, 2012年项 目重启时一而再再而三地修改并 优化项目设计方案, 充分整理归 纳周边居民的反馈意见,项目最 终从地上变为地下,投资由原来 的 17 亿元增加到 32 亿元,整个 变电站外观如同公园。在技术标 准上,采用当前最高标准,把项 目对周边居民群众的影响降到最 二是周边环境最优。注重倾 听解决群众合理诉求, 积极想办 法解决,该变电站建设时政府还 投入大量资金对周边河道进行综 合治理,解决了小区居民反映的 河道黑臭问题, 切实改善了小区

水环境;新建高架防噪屏552

米,有效缓解了噪声对小区的影响。通过帮助群众改善小区实际困难,将群众关注点引导到改善环境生活的现实目标上来,争取大多数群众的支持,提高了做群众工作的实际成效。

其次,必须坚持情感路线, 正走进群众心里。一是惠民措施感 化群众。笔者注意到,在该变电站 项目重新启动后,政府牵头实施争 创维稳工作和文明工地"两个升级 版"的活动,施工单位主动释放善 意,修好了小区的路灯,安装了崭 新的小区大门。小区里多了不少花 坛和健身器械,老人们有了好去 处。小区广场平整如新,舞台扩建 还安装了新灯饰。人民群众的获得 感,不应该是将来进行时,而是实 实在在的现在进行时。重大工程项 目岂止改变生活环境, 还改变了人 们的观念和习性。重大工程项目岂 止增强了基础设施功能,还增添了 居民的存在感。二是组织参观拉近 距离。变电站建设过程中,施工方 定期组织居民代表到建设工地现场 参观施工情况,市联合工作组多次 组织居民代表前往其它区的 500 千 伏变电站参观。通过实地考察和零 距离交流, 让居民认识到了建设方 文明施工维护居民的正常生活环境 的一片苦心, 更打消了居民对变电 站辐射会影响身心健康的疑虑,让 居民认识到邻避设施的建设并不是 以牺牲居民区居民的利益来实现区 域利益的最大化, 而是锦上添花。

最后,必须坚持共治路线,发 动群众、依靠群众。邻避矛盾的化 解,必须充分发挥各级党委在社会 治理中总揽全局、协调各方的领导 核心作用,同时强化各级政府抓好 社会治理的工作责任制。以保障人 民群众根本利益为出发点和落脚 点,发展人民民主,维护社会公平 正义,保障人民群众在社会治理事 务中依法实现自我管理、自我服 务、自我教育、自我监督, 努力形 成社会治理人人参与、人人尽责的 良好局面。如在上述变电站建设过 程中, 动员群众做群众工作是化解 矛盾的关键法宝。市联合工作组召 开周边小区在职公职人员单位(或 系统、区县)组织干部部门负责人 会议,要求市、区相关单位党组织 与小区在职党员干部开展谈心,明 确党员干部要积极支持、配合某变 电站项目,教育好自己的家人和亲 属。促使党员、干部在小区居民中 发挥正面宣传引导作用。专门组织 居住社区的公务员、事业单位干 部、党员,从群众角度提问题、提 要求, 让职能部门和建设单位考虑 在群众前; 动员群众做群众工作, 想群众所想, 打好亲情牌

(三)流程再造,聚焦"邻避效应"化解的节点

第一,规划优先,优化设计方案。邻避设施的规划,必须保障设计方案比优择优。项目业主方要引进最新的技术和运行模块,尽可能地降低负外部性效应,减少对周边环境、居民的不良影响。邻避设施的规划,必须保障相邻居民的知情

权。政府要加大信息公开力度,推 动重大建设工程的立项、方案选择 等环节公开化、透明化。邻避设施 的规划,必须保障相邻居民的参与 权。政府要改变传统的决策方式, 使重大建设工程决策从封闭性模式 向开放性模式转变, 主动吸纳公众 参与,将人大代表审议、政协委员 参议,民意调查、召开听证会等方 式制度化、规范化、程序化。落实 人民意见征集、人大代表政协委员 建议等制度,为市民提供完善的表 达邻避利益的制度性平台, 使多元 社会中的合理利益诉求,通过正 当、规范的渠道予以表达, 为决策 者整合和汲取民意, 从而制定出社 会普遍认可的政策。

第一、党建引领、创新组织架 构。要充分发挥党的政治优势,从项目实际出发,以"党建带共建", 为项目建设赢得主动权。为有效突 破重大工程建设项目在条块、地 区、领域之间的局限性, 重大工程 应建立项目党支部, 由政府相关责 任人担任书记,居委会、建设部 门、施工单位、政法部门等方面共 同组成。通过建立严密的基层党组 织工作制度,推动项目建设公开 化、规范化, 联系服务群众, 体察 民情,帮助老百姓及时解决"急、 难、愁"问题,避免与群众形成对 立,逐渐消弭与群众间的隔阂,把 周边群众引入"同心圆",协力推 讲重大工程建设。

第三,问题导向,做实风险评 估。这些年来,各地普遍实行社会 稳定风险评估,取得了很好的效 果, 但风险评估必须真评, 聘请有 资质的专业机构进行第三方评估。 应在实地调查,深入掌握项目相关 的地理情况、交通情况、居民情况 等相关信息、数据后通过评估模型 进行专业分析,确定风险点,拟定 有针对性的应对措施,给出风险评级,而不是"长官意志"的说明书 式的评估。风险评估的结论也应得 到重视和积极使用,以推动政府部 门修正规划设计和建设方案,采取 相应的措施开展群众工作; 项目方 选择合理的施工方案,合理的与相 邻居民互动。在发生突发事件时, 按照评估报告启动应对措施和预 案。此外,相比传统的一次性风险 评估, 政府部门更要重视动态风险 评估, 采用可行的方式监测项目执 行过程中产生的可能影响社会稳定 的因素,将稳评从立项前的一个环 节转变为持续过程的管理活动。

邻避项目虽然具有一定特殊性,但随着经济社会发展,其普遍性特征越来越明显,考验着各级党委政府履行市域社会治理的能力和水平。总之,防范化解"邻避效应"是一个系统工程,重点在前期预防,核心在平衡利益,关键在依法治理,需要更多地运用法治思维和法治手段,从源头上强化利益协商,防止衍生压力向后堆积、向下推卸,不断增强社会公众对邻避项目的接纳度,保障项目的顺利实施,促进社会大局稳定。

(作者系华东政法大学校长、教授)