

# “邻避冲突”及其解决

## ——基于一次城市集体抗争的分析\*

何艳玲\*

**【摘要】** 目前，中国的城市社会正面临着两大制度变迁的挑战，其一是单位制影响的逐渐弱化，其二是伴随着单位制影响式微而掀起的社区建设运动，在这两个向度的影响下，城市居民逐渐从单位人转变为社会人，他们越来越关心自己所居住的社区及其品质，社区内产生的公共问题和冲突也越来越多。在这些公共问题中，比较突出的是在自利动机和社区保护意识高涨下所产生的各类环境冲突，如邻避设施及其带来的邻避冲突。论文以一次垃圾压缩站事件为例，介绍了邻避冲突产生的原因、特点，并就其解决提出了原则性建议，即：确立政府的中立角色；开通协商性对话渠道；建构面向城市边缘群体的政治吸纳机制。

**【关键词】** 邻避冲突 治理 城市集体行动

### The conflict caused by “Not In My Back Yard” and its Solution: Analysis based on urban collective protest

**Abstract:** With the development of the urban residents' neighborhood consciousness there will be more conflicts caused by NIMBY in Chinese urban community. Based on the analysis of an urban collective protest the paper try to give some suggestions on how to resolve such neighborhood conflicts. They include: (1) The local government keeps independent attitude in the process of the conflict's Mediation; (2) building the institution approach for negotiation;(3) establishing political admittance system for the urban powerless groups.

**Key words:** Not in my back yard; Governance; Urban collective protest

#### 一、问题：邻避设施与邻避冲突

目前，中国的城市社会正面临着两大制度变迁的挑战，其一是单位制影响的逐渐弱化，其二是伴随着单位制影响式微而掀起的社区建设运动，在这两个向度的影响下，城市居民逐渐从单位人转变为社会人，他们越来越关心自己所居住的社区（community）及其品质，社区内产生的公共问题和冲突也越来越多。日趋个体化、分散化的居民和逐渐增加的公共问题，对政府治理能力提出了进一步的挑战。

在这些公共问题中，比较突出的是在自利动机和社区保护意识高涨下所产生的各类环境冲突，如邻避设施（Not In My Back Yard, NIMBY）及其带来的邻避冲突。所谓邻避设施，通常是指一些有污染威胁的设施，比如例如垃圾掩埋场、火力发电厂、变电所等等。这一类设施，对全体居民会带来较大生活便利和效应，但是它们往往也会引致比较严重的负外部效应。因此，居民一般会在邻避情结的支配下强烈反对它们建造在自家附近，从而引发邻避冲突。按照维特斯的看法，作为一种“不要在我家后院”的主张，邻避情结实际上包含三个层面的含义：首先，它是一种全面拒绝被认为有害于生存权与环境权的公共设施的态度，比如垃圾掩埋场、焚化厂、火力发电厂、核能电厂等等；其次，强调以环境价值作为是否兴建公共设施的标准；再次，邻避情结主要是一种情绪性的反应，居民不一定需要有技术层面、经

\* 本研究获中山大学二期“985工程”公共管理与社会发展创新研究基地专项资金以及广东省哲学社会科学“十五”规划项目《城市社区治理研究》（项目编号05H-03）资助；

\* 何艳玲（1975-），中山大学政治与公共事务管理学院副教授，主要研究领域为地方治理与NGO发展

济层面或行政层次的理性知识 (Vittes, et al., 1993)。由此看来, 邻避情结可以说是政府公共政策制定与执行上相当难以突破的瓶颈, 由此而产生的邻避冲突也必然是当代政府所需要面对的治理问题。

自从迪尔等人 (Dear' M. and S.M. Taylor, 1982) 将邻避冲突看成城市地方冲突的特定形式并进行分析以后, 国外学术界引起了一系列关于邻避现象的热烈讨论 (Gleeson B. J. and P. A. Memon, 1994)。而在我国, 围绕此类邻避设施所引发的冲突和抗争也在日益增加。本文以发生在 J 市<sup>1</sup> 的一次垃圾压缩站事件为例, 对此类冲突进行分析并提出相应治理原则。

## 二、个案：一次城市集体行动

本文介绍的此次集体行动主要是围绕邻避设施的兴建而引发的, 因此可以将它看成一次典型的邻避冲突。1998 年 12 月, J 市南江公司经过 J 市规划局批准, 在 J 市东区涛锦路 169 号兴建了一个垃圾压缩站作为其住宅开发的配套项目。由于涛锦路 169 号属东区乐街管辖区域, 因此垃圾压缩站于 1999 年 1 月投入使用后一直划归乐街环卫队使用和管理。这一垃圾压缩站的启用, 使原来的分散堆放垃圾转变为集中处理垃圾, 日处理垃圾量高达 50—60 吨, 成为乐街的主要垃圾处理设施。

但是, 由于该垃圾压缩站与南方铁路集团公司职工大院涛锦小区 (该小区共有 127 户居民, 属于 J 市南区登街管辖) 相隔不到 90 公分, 加上垃圾压缩存在管理和技术方面问题, 这一垃圾压缩站的建成使用对涛锦小区的居民造成了非常大的污染影响。因此, 以涛锦小区的居民为主, 加上垃圾压缩站附近的另一个楼盘涛锦华庭 (由南江公司在 2001 年开发, 已有大部分住户入住, 但还有一些尾楼没有出售) 的住户, 从垃圾压缩站投入使用开始就开始了不同规模、不同层次的投诉抗议活动。在居民持续不断的抗议下, J 市规划局在 1999 年 10 月协同 J 市环卫局、东区市容环境卫生局、南江公司、南方铁路集团公司等单位到垃圾压缩站进行现场勘查, 决定先建后拆, 将位于涛锦路的垃圾压缩站向东搬迁到涛锦东路, 同时规定新垃圾压缩站动工的最后限期为 2003 年 8 月 30 日, 逾期不开工要重新申报。

但这样一来, 新的问题又产生了。因为新址同样距离居民区非常近, 只是离新址最近的居民区由涛锦小区换成了涛锦东路 41—47 号的一座住宅楼 (以下简称回迁楼, 住户属于东区黄街管辖)。这座楼是南江公司因为开发“涛锦华庭”小区征了当地居民的地, 在开发完后为征地的居民承建的回迁楼, 住户多数是回迁户。该楼住户在闻到迁址风声之后, 也随即进行了不同形式的反搬迁抗议活动。2002 年, 南江公司先后 4 次进入新址, 准备动工兴建新垃圾压缩站, 均遭到回迁楼住户的阻挡而未能成功。

2002 年 1 月到 2003 年 2 月, 涛锦小区 4 位老人相继因为心肺问题去世。2003 年 2 月开始, 非典型性肺炎 (以下简称非典) 袭击 J 市, 由于 4 位老人都因为相似病症去世, 加上非典隐患的存在, 垃圾压缩站的危害显得更为严重, 涛锦小区居民和回迁楼住户意识到必须要“搞件大事”才可能引起各方面的注意并最终解决垃圾压缩站问题, 因而在 2003 年 7 月开始了大规模、持续性、有组织的抗议活动, 包括静坐示威、悬挂横幅、封锁垃圾压缩站、筹款抗议等等<sup>2</sup>。

经过多个部门数个回合的协调开会, J 市建委在听取各方的意见后, 最后决定改变以前“只打雷不下雨”的态度, 由 J 市政府拨款 13 万元对垃圾压缩站进行了全面改造。整治以后, 垃圾压缩站所造成的污染影响有所减小, 垃圾压缩站扰民事件也算暂告一段落。

<sup>1</sup> 对于涉及到的人名、地名等真实名字, 本文将一律采用匿名化处理。

<sup>2</sup> 由于这不是本文分析的重点, 在此将具体经过略过。

### 三、原因：邻避冲突的产生

从以上经过可以看出，这次垃圾压缩站事件有如下几个特点：

首先是时间跨度较大。从垃圾压缩站 1999 年投入使用开始到 2004 年，期间大大小小的上诉抗议活动不断；

其次是矛盾非常激烈。一方坚决要拆旧的垃圾压缩站，另一方坚决拒建新的垃圾压缩站，而南江公司则坚决要建新的垃圾压缩站，各方面利益冲突非常激烈。

再次是牵涉面很广。垃圾压缩站归东区乐街使用，但闹事的涛锦小区又属于南区登街管辖，而回迁楼的居民又属于东区的另一个街道办事处黄街管辖。除街道以外，此事件涉及到的其他有关的职能部门还有规划局、市容环境卫生局、市人大等等，事件涉及各方行政辖属关系纷繁复杂。

根据 Morell 的研究，居民反对邻避设施的原因主要包括心理因素、公平性问题、邻避设施对于地方形象的影响以及政府在环保配套方面的失职（Morell，1984）。

其一，心理因素，即居民担心邻避设施可能对人体健康及其生命财产造出严重威胁。按照一般的解释，目前我国城市居民总体而言都呈现出“单位制”影响逐渐减弱以后的原子化、分散化状态，但是从本次事件来看，无论是涛锦小区的居民还是回迁楼的居民，他们对于垃圾压缩站的拆迁和重建问题却表现出了非常强烈的凝聚力和集体行动意识，而且都有“不达目的不罢休”的勇气。造成这种现象的首要原因当然在于垃圾压缩站作为垃圾处理设施本身会带来的对于他们身体健康的危害。涛锦小区的居民由于长期受到垃圾压缩站的影响，住在低楼层的居民几乎常年不开窗户，而且由于蚊虫很多，这些居民的居住环境非常恶劣。到了 2003 年，由于相继有几位老人因为肺炎之类的病症而去世，更使得这一邻避设施成为涛锦小区居民心头大患，非要去之才能大快。而对于回迁楼的居民来说，虽然他们暂时未受到垃圾压缩站的严重影响，但是如果旧的垃圾压缩站拆迁后在他们的小区附近重建，则势必会经受过类似涛锦小区居民同样的遭遇。因此，他们反对重建的呼声也非常高调。

其二，公平性问题，即大部分居民都了解邻避设施对于社会全体所具有的效益，但问题在于他们会质疑为什么这项设施偏要设置在他们家“后院”而不是设置它处。作为公共设施，一般的邻避设施之所以要兴建，是在于它能够为社会全体或者特定区域内的所有居民带来一定的收益，但是邻避设施的问题在于，它们在带来一定收益的同时也会产生一定的成本，比如污染。对于那些靠近邻避设施的人来说，他们是这种成本的主要承担者；甚至在某些时候，他们所要承受的成本还会超过他们从此邻避设施所获得的收益。对于涛锦小区的居民来说，虽然垃圾压缩站为乐街的垃圾处理带来了很大方便，但是相比较垃圾压缩站对他们的生活带来的危害，他们还是会对这一邻避设施产生强烈的不满；而一旦他们再将自己的境况与乐街其他没有受到垃圾压缩站影响的居民来说，心理上的“不公平感”和“相对剥夺感”就会更加强烈。

其三，邻避设施对于地方形象的影响，即某些居民担心邻避设施带来环境污染，进而影响地方形象及当地房地产价值。在此事件中，南江和鸿海两个房地产开发公司处于楼房销售方面的考虑，对于涛锦小区居民和回迁楼居民便表现出了各自不同的立场，并在此次事件中各自扮演了幕后策划者和支持者的角色；

其四，由于政府对于环保工作一贯以来的漠视，增加了居民对于邻避设施的不信任和反对。这实际上涉及到政府在兴建邻避设施的时候所做的规避邻避设施危害的环保配套工作。对于一个有责任感的政府而言，这一类的配套工作当然必不可少，但对于另外一些政府而言，则往往会忽略这类要付出相当成本的事务或者以各种借口推诿扯皮。在这次事件中，虽然垃圾压缩站属于乐街街道办事处管辖，但是它又是由南江公司作为住宅配套兴建起来的。因此这一垃圾压缩站设施比较简陋，而且在后续的使用中无论是南江公司还是当地政府都没有对有关环保设施进行再投资，从而导致了严重的污水、臭气、噪音等问题。

虽然涛锦小区的居民多次向有关部门反映过这些问题，但总是迟迟得不到解决，这种情况导致受到邻避设施影响的居民怨恨逐渐增加，并产生了对于政府的不信任感。在他们看来，如果依靠常规的申诉渠道无法解决问题的话，就只能走非常规性的“闹事”途径，将其面临的处境建构成“国家本身真正重视的社会秩序问题”（应星，2001），并最终促使问题的真正解决。

从邻避冲突产生的原因可以看出，发生在特定地域内的邻避冲突具有如下几个特点：

首先，邻避冲突的“成本或收益高度集中化”（high concentration of cost/benefit）。这是指邻避设施将使少数利益相关人（stakeholders）负担或享有绝大部份的成本或利益。当成本由少数人负担，但利益被社会大众所享有的时候，担负成本的群体其相对剥夺感较高，根据集体行动逻辑（Mancur Olson, 1965），这些成本负担者将会有较强的动机与较高的组织能力来反对这项邻避设施。

其次，邻避冲突的“高度动员性”（high mass mobilization）。在一些共识性危机中，因为社会成员感受到社会体系所受的外力威胁，并且认识到问题需要得到尽快解决，因此会产生同仇敌忾的情绪（Wegner and James, 1994）。除了利害关系驱动使遭受邻避设施侵害的居民具有更强参与动机以外，邻避冲突的另外一个特点是邻避设施的成本负担者一般处于一个共同的、相对狭小的地域范围内，因此，这些居民更容易通过基于一定地缘关系所达成的社会网络来进行动员。相对于其它抗争形式，这类动员有较强的社会压力，对不参与抗争却坐享抗争成果的搭便车者（free-rider）也会有相当的社会压力。在这样的压力下，邻避冲突运动更容易将议题激化，从而导致冲突升级。

再次，邻避冲突的高度不确定性（high uncertainty）。这是指许多邻避冲突所指向的目标往往是指向带有一定专业性环保污染问题，由于信息不对称，邻避设施所在地区的居民对于这类问题产生的原因、带来危害的概率、可能存在的危险、以及如何避免这类威胁等问题往往不甚清楚。因此，在这种情况下，对于邻避设施的危害很可能只是根据他们自身的主观判断，甚至有的时候会受到一些谣言和传闻的影响，从而使卷入邻避冲突中居民对面临情境的判断增加了很多不确定性，并进一步损害到了冲突各方的信任。

最后，邻避冲突的跨区域性。邻避冲突往往涉及跨域的、政府间的管理协调，因此有效的邻避冲突管理，常常需跨越不同的行政区，需要政府间垂直与水平的合作。发生在J市的这次垃圾压缩站事件不仅仅涉及到J市的不同区，也涉及到同一个区的不同街道，同时还涉及到众多相关职能部门，诸如规划局、市容环境卫生局、市人大等等。由于事件本身涉及到的各方行政辖属关系纷繁复杂，这也意味着对此类冲突的解决往往需要政府不同层次的合作。

#### 四、解决：邻避冲突的治理原则

关于邻避冲突的解决，国外许多研究者作出了经验或者理论的分析。比如由下而上的自愿性决策过程（bottom-up voluntary approach）、补偿金的利用（Kunreuther and Easterling, 1996; Lesbirel, 1996; Smith and Kunreuther, 1999）等等。笔者认为，任何冲突都可能带来冲突各方本身利益的损耗和社会秩序的不稳定，因此，邻避冲突实际上涉及到政府的危机处理问题。对于这类危机性冲突，一个以良治（good governance）为目标的现代政府已经不太可能像威权时代的政府那样采取戒严、镇压的手段来加以防止和解决。而且，从我国的语境来看，这一类问题往往也应该作为“人民内部矛盾”来解读，因此，针对邻避冲突的一切暴力手段都缺乏充足的合法性依据。在这种情况下，如何规避这种邻避冲突或者削弱这类冲突的危害性结果便成了政府所要面临的治理问题。

笔者认为政府应该将邻避冲突的解决看成是一个“治理”问题而非“管理”问题，主要是基于对治理的以下理解：从治理的主体上来看，治理意味着存在着一个由来自不同领域、

不同层级的行动者动构成的复杂网络结构；从治理的基础来看，政府仍然发挥主要作用，但是必须与其他行动者合作；从治理的方式来看，既有正式的强制管理手段，又有行动者之间的协商谈判和妥协。因此，笔者将邻避冲突的治理过程不仅仅看成是邻避冲突的解决或者消散，更看成是政府与其他行动者（冲突的利益相关者）在互信、互利、相互一寸基础上进行持续不断的协调谈判、参与合作、求同存异的过程。由于不同邻避冲突的产生原因和程度不同，本文在此并不想就邻避冲突的解决提出一揽子解决方案，而试图从如下几个原则性的方面来说明邻避冲突的治理。

### （一）确立政府的中立角色

按照交易成本理论的观点，对于民主体系下的自由市场，政府的职责在于透过制度面的强化（如对环境权、财产权的界定）、信息的提供、以及对交易者义务履行的监督等方面的功能，来降低市场运作的交易成本。因此，为了有效地治理冲突，政府的角色必须加以厘清与界定。作为制度和游戏规则的供给者，政府应该在邻避冲突中保持中立角色，以增加裁判和调解时的公信力。

政府所扮演的这一角色又有两种情形：一是如果邻避冲突发生在开发者与居民之间，由于讨价还价过程中双方分歧太大而导致沟通无法进行，这个时候政府应该扮演裁判的角色。二是在另外一些情形下，政府本身就是冲突的一方，比如在垃圾压缩站事件中，涛锦小区居民和回迁楼居民所指向的都是政府的行为以及政府对于问题的解决，在这个时候，政府首先当然会有自己的立场，但是这种立场的坚持不应该依靠政府背后的权力支持，政府应该作为平等的对话者参与到与冲突另外一方的谈判中。

### （二）开通协商性对话渠道

瑞比的田野研究显示，当某地居民得知某邻避性设施选中其社区作为兴建地址的时候，在没有心理准备的情况下，第一反应便是在诧异与愤怒情绪支配下誓言抗争到底。这种极端化（甚至有时候被夸大化）的情绪性反应可能很快关闭了各方面进行理性协商与沟通的机会，埋下了以后互不信任的隐患。因此他强调，虽然政府与企业与企业在邻避设施的择址决策中往往掌握着话语权，但是决策责任仍然应该交付给担负利益与成本的公民（general citizenry）。交付的方式是让邻避设施地址的选择过程以民主式对话展开，对话的内容则应强调社会对该设施的需求、各社区间的义务均摊、对邻避设施所在社区的长期保护与补偿、可能替代方案等等（Rabe, 1994）。这种政治对话虽然不是解决邻避冲突的灵丹妙药，但是可以促成动态协商（dynamic bargaining）（Lesbirel, 1999）的达成，并提出具有创新性的方案促进邻避冲突的解决。

协商性的对话渠道当然不仅仅局限在邻避冲突发生以后，更重要的是，在邻避设施兴建之初，就应该有类似的渠道让尽可能多的利益相关者可以参与到决策的议程中去，通过这种以利害相关人为基础的政策过程，使邻避设施所在社区变成“自愿性社区”（Inhaber, 1998），以减少邻避冲突发生的可能性和解决冲突的成本。

然而，我们在垃圾压缩站事件中观察到的却是，协商性的渠道在垃圾压缩站兴建之初就未曾建立。作为开放商的单方面行动，垃圾压缩站的兴建从来没有征求过涛锦小区居民的意见，当小区居民去找有关部门（比如规划局）去反映问题的时候，也遭到了冷遇：

“我们觉得，对于如此一座明目张胆的违章建筑在违章的基础上加以改造，是一种明知故犯的错误做法。。无论从那方面讲，我们都认为该垃圾压缩站应该搬迁，市环卫局的决定我们实在不敢苟同。而且，环卫局某些领导的讲话也实在让人不敢恭唯。（1993年）3月23日下午4:45，我们按照要求给环卫局打电话反映意见，该局一位领导竟然说报社的人在乱讲，该垃圾站符合要求云云。特别让人生气的是，该领导竟然中途放下电话，对我们的投诉

置之不理。”

(乐街访谈材料: 涛锦小区居民投诉信)

而作为反对垃圾压缩站重建的另一方回迁楼居民, 也碰了类似钉子。

“我们于今年(笔者注: 2003年)3月向J市政府、市规划局递交上访信, 但有关部门没有按照行政管理法规规定在15个工作日内给我们哪怕一个答复, 我们不得已之下自发联合起来于6月24日、7月1日两次到市政府集体上访, 请求有关主管领导前来现场现场办公一次, 给我们当面解释那块紧贴铁路仅一米、既无路进出、又全无回旋之地的蚁穴之地可以用来建垃圾处理站的理由。

。。。而且, 我们的居民代表在与市规划局谢处长、赖主任、J市环保局官员、J市政府信访办31号和75号接访员等列位党的接待官员商谈时, 几位党的干部漫不经心, 爱理不理, 想离开就离开。

我们一起进行了不下10次集体上访, 每次接访的官员都要我们提出方案, 我们也早就提出我们认为合理可行的方案了。我们承认, 现有的垃圾站确实扰民, 但也不能不扰那边的‘民’(笔者注: 指涛锦小区居民), 就来扰我们这些‘民’吧?除非他们真的认为我们根本不列不上民, 只是一些蝼蚁。”

(乐街访谈材料: 回迁楼居民投诉信)

协商性对话渠道的缺失, 使原本可以通过常规途径解决的问题被“挤压”成为一个必须通过闹事等非常规手段才可能解决的问题。如果政府提供了足够的制度化的协商渠道以疏解邻避冲突参加者的不满, 则冲突或者抗争带来的不良影响将会弱化甚至消失。

### (三) 建构面向城市边缘群体的政治吸纳机制

从冲突治理的制度设计来看, 如果要减少冲突的产生, 除了在邻避设施决策过程和冲突产生过程中设置通畅的对话渠道, 另一个更根本的途径是建立面向冲突参与者的政治吸纳机制。而在本文所介绍的个案中, 这类群体往往是城市的边缘群体。

政府与企业在选择邻避设施兴建地址的时候, 一般会根据“最小阻力”原则选择最无力抵抗、所需要赔偿也可能最低的地区。虽然此次垃圾压缩站事件的选址很难说按照此原则来进行的, 但是在此次事件中我们看到此次遭受邻避设施侵害的主要是退休老人、拆迁户等城市弱势群体, 而且, 他们往往也是卷入到邻避冲突中的主要组织者和参加者。

在乡村集体行动的案例分析中, 我们看到的行动领袖往往是在村庄中的“能人”。这些能人虽然相比较整个社会的权力占有者而言是相对弱权团体(*relatively powerless groups*), 但由于其所占有的财产、知识、声望等资源, 却往往是乡村中的相对强权团体。与此不同的是, 在街区集体行动中的组织者却是在街区中的真正弱势者(*the powerless*), 比如退休的老人、下岗者。这些“弱势者”自身缺乏与正式体制进行讨价还价的资源, 同时又无直接的体制内资源可以援用; 按照常识, 他们本不能够成为集体行动的领袖, 但他们的优势也恰恰在于此, 作为一定意义上的无产者, 这些弱势者可以毫无利益牵挂地参加到这一类可能触犯正式体制的集体行动中来。而且, 由于这些人群具有可辨识的共同社会特征, 更容易形成类似的“受害者意识”, 并在某种意义上形成一个具有内在凝聚力的“想象的社区”, 为围绕邻避冲突产生的集体行动注入更多能量。

城市集体行动与乡村集体行动的参加者这一大相径庭的特点, 实际上意味着城市边缘群体的被吸纳已经成为政府必须面对的一个难题。有学者认为, 在过去二十多年来, 我国的政治吸纳一直在沿着“精英结盟”的方向发展, 弱势群体的声音得不到有效的表达(强世功, 2002), 从长远来看, 这无疑应该是应该引起警惕的。

从目前我国邻避冲突参与群体的特点而言，至少城市政府应该有意识地构建面向城市弱势群体的政治吸纳机制，如果政治体制对于所有利益是平等开放的，则社会群体采取抗议策略的可能性便会降低。因此，对于致力于解决邻避冲突的政府而言，应该树立的一个观念是：按照“最小抵抗法则”（law of least resistance），除非是迫不得已，没有社会群体主动选择高度风险、不确定性高的抗争策略。如果既定的制度安排出现了鼓励体制内参与的诱因，如果政府能够通过政治吸纳机制将这一类冲突能够纳入到政府的常态管理模式中，而不再是将社会运动视为异己的存在和异于寻常的“疯狂的时刻”（Zolberg, 1972）；则邻避冲突可能不会发生，或者即使发生其解决的成本也会大大降低。对政府而言，这无疑是在治理邻避冲突最有效的方法。

遗憾的是，笔者从垃圾压缩站事件的跟踪式观察中可以发现，虽然当地政府（主要是基层政权）和其他各个职能部门在处理垃圾压缩站引发的居民集体行动事件中看到了一些“协商对话”的特质，但他们对待这一件事情的心态仍然没有发生太多的变化。和总体性社会时期一样，政府仍然倾向于将这一事件看成是“影响稳定”的突发性事件，因此在解决此事件的时候，我们看到了政府竭尽全力在“抹平事态”，但并没有看到政府由于此次事件在制度上进行的反思，这无疑是导致此次冲突拖延数年的一个主要原因。

## 五、小结

目前我国社会正面临着环境保护与经济发展相互冲突的关键时刻，政府在保护弱势群体与实现公共利益的十字路口上也正陷入进退维谷的困境。就邻避冲突而言，早期对邻避设施的反对一般是针对污染性设施，如废弃物清理场、毒性废弃物处理场、机场、监狱等。但近年来，也有越来越多的个案出现在对“非污染性设施”的反对上，例如随着电子科技的发达，电子通讯设备的铺设频频遭到居民的抗争。而其它的一些个案则针对土地利用的开发方式，如低收入户的住宅、戒毒医疗中心等设施的兴建，居民也经常产生正反两极的对立意见，无法妥协。因此，在中国城市社会，邻避冲突涉及的范围将可能越来越大。

值得警醒的是，目前我国正处于政府治理能力学习阶段，由于多方面的体制制约，政府在治理能力的提升方面还存在许多先天性不足（比如制度化协商渠道的供给短缺）。在这种先天性缺陷的情况下，如果政府没有找到妥当的方式来处理此类邻避冲突，则这种在中国城市社会中越来越常见的这类集体行动将可能走向失控，从特定的“街区事件”（community events）演化成为一定程度上的“社会问题”（social problems）。这种演化，必然会累及政府的治理能力与治理的合法性。

在本文介绍的个案观察中我们也看到，在连续几年的抗争行动中，无论是涛锦小区和回迁楼居民都涌现出了许多集体行动的志愿者，有的积极分子还担心旷日持久的抗争会使部分居民意志不坚定，还定期书写致居民的“打气信”，号召住户“关键时刻更要团结一致，不要半途而废”。应该说是正是有了这种通过这种“共识性危机”的建构，没有组织关联的参与者之间才能够团结在一起，针对垃圾压缩站的集体行动才获得了它在街区中的支持基础。这一围绕邻避设施的集体行动的出现也意味着一种变化：在面临街区公共问题的时候，居民已经逐渐从松散的、单个的原子化状态自觉过渡到了正式的、集体的组织化状态，城市基层社会主体的这一变化无疑也对政府的治理方式和治理技巧提出了更多挑战。笔者希望在以后处理类似事件的时候，我们能够看到更有责任的政府和更成熟的治理技巧。

### 参考文献:

- 1、应星：大河移民上访的故事，三联书店[M]，2001。
- 2、强世功：“十六大后的中国研讨会”侧记[J]，公法评论网站。
- 3、Dear' M.and S.M. Taylor, 1982, Not on our street: community attitudes toward mental health care, London: Pion.
- 4、Gleeson B.J. And P.A. Memon, 1994, The NIMBY syndrome and community care facilities: a research agenda for planning, Planning Practice and Research.
- 5、Herbert, 1998, Slaying the NIMBY Dragon. Transaction Publ., New Brunswick.
- 6、Morell.D. 1984, Siting and politics of quity. Hazardous Waste.
- 7、Oberschall, Anthony, 1993, Social Movements: Ideologies, Interests, and Identities, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- 8、Olson Mancur, 1965, The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press.
- 9、Rabe, Barry. 1994 Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States. Washington, D. C.: Brookings.
- 10、Kunreuther, Howard and Doug Easterling.1996.The Role of Compensation in Siting Hazardous Facilities, Journal of Policy Analysis and Management 15 (4):601-622.
- 11、Lesbirel, Hayden. 1996, Power Plant Sitting in Japan: Issues and Institutional Schemes, in Shaw, Daigee. Ed. Comparative Analysis of Siting Experience in Asia. Taipei: Institute of Economics, Academia Sinica.
- 12、Lesbirel, Hayden. 1999 Nimby Politics in Japan: Energy Siting and the Management of Environmental Conflict. NY: Cornell University Press.
- 13、Smith, Hank Jenkins and Howard Kunreuther. 1999, Mitigation and Compensation as Policy Tools for Siting Potentially Hazardous Facilities: Evidence from Field Survey Data, paper presented at International Workshop of Challenges and Issues in Facility Siting, Academia Sinica, Taipei, January 7-9.
- 14、Vittes, M. E., Pollock, III, P. H. and Lilie, S. A. 1993. Factors Contributing to NIMBY Attitudes. Waste Management 15. Zolberg, Aristide R., 1972, Moments of Madness, Politics and Society 2 ( 2 )