

## 邻避效应治理中补偿机制的建立与完善

王莹<sup>1</sup>, 俞使超<sup>2</sup>

(1. 浙江理工大学科技与艺术学院, 杭州 310018; 2. 上海财经大学马克思主义学院, 上海 200433)

**摘要:** 邻避效应是当代社会治理中不可避免严峻挑战,而补偿机制是邻避效应治理过程中较为常见的手段之一。目前对于邻避效应补偿机制的探索主要源于实践摸索,主要采用经济性补偿、社会心理补偿和生态改造补偿等方式,这些补偿方式在理念、内容、效果等方面存在诸多不足。因此,亟需从治理逻辑层面探讨提高邻避效应治理中补偿机制有效性的对策措施,主要包括:地方政府相关决策者应强化补偿意识,同时积极探索建立多元化补偿机制、邻避效应预测机制和货币补偿基准,构建协商民主新模式,重视培育公民社会责任。

**关键词:** 邻避效应; 补偿机制; 社会治理

**中图分类号:** D668

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1673-3851 (2017) 03-0252-05

随着城市化进程加快、经济发展和社会进步,中国迈入了“邻避时代”。<sup>[1]</sup> 邻避设施<sup>①</sup> 范围不断扩大,邻避效应不时显现,利益相关者之间的博弈和冲突对地方政府的治理能力提出了严峻的挑战和更高的要求。如何突破邻避效应的困境,提升地方政府的治理能力,是地方政府当下面临的一个重要课题。补偿机制作为邻避效应治理过程中较为常见的手段之一,对其的适宜使用有利于打破邻避效应。但是,由于没有也不可能形成在内容、类型、数量方面标准统一的补偿机制,如何制定与运用补偿机制来治理邻避效应,就成为了地方政府提升社会治理水平的重要内容之一。

### 一、邻避效应及其补偿机制的内涵

“邻避”一词英文全称是“Not In My Back Yard”,其概念最早由 O'Hare 提出。他认为,邻避就是某些设施能够为广大地区居民带来利益但却只由设施周遭居民承担环境污染恶果而导致的反抗现象。<sup>[2]</sup> 根据 O'Hare 对“邻避”一词的定义,邻避效应

可作如下解释:指邻避设施附近的民众因担心该设施会对自身健康、周围环境和个人资产等带来损失或不利的影 响,从而选择强烈并坚决的反对态度,有时甚至产生高度情绪化的反抗行为。因此,邻避效应涵盖了主体的态度与行为,而邻避冲突是邻避效应的外显行为体现。

邻避效应产生的根源在于利益的冲突,即利益相关者认为公共利益会损害私人利益。邻避项目的建设是为了公共利益,但是利益相关者认为邻避项目会对自身的健康、周围的环境和所在地的房产价值等私人利益带来损失或不利的影 响,从而产生焦虑情绪,导致反对态度,引发暴力抗争或者非暴力抗争。需要注意的是,在这个过程中,政府行为也是邻避效应产生的重要诱因。民众最不能接受的是政府对其知情权、参与权的漠视,在这种情况下,即便邻避设施的危害程度较轻,也极易产生邻避冲突。

实践证明,政府运用传统行政管理模式,不但无法解决邻避设施负外部性导致的利益冲突,而且往往容易导致邻避项目陷入僵局。邻避效应的治理应

收稿日期: 2017-04-05 网络出版日期: 2017-05-24

作者简介: 王莹(1978—),女,浙江湖州人,副教授,管理学硕士,主要从事公共管理理论方面的研究。

① 邻避设施是指一种产生的福利为广大区域民众所享,但其负外部性却由附近民众所承担的设施。如:精神病院、殡仪馆、危险品处理厂、垃圾处理场、变电站等。

遵循多中心治理的逻辑,探寻多维治理的路径。合理、适宜的补偿机制是邻避设施负外部性的有效救济手段之一。

邻避效应的补偿机制是以保护环境、促进人与自然的和谐为根本目的,综合运用行政和市场手段调整相关各方之间的利益关系,对于利益相关者进行补偿的具体运行方式。目前对于邻避效应补偿机制的探索主要源于实践摸索,相关理论研究很少,仅作为邻避冲突治理的对策之一被提及,缺乏专门的主题研究。事实上,补偿机制的运用在国内外邻避效应治理中较为常见,在利益博弈中能起到很好的平衡作用,从而有益于邻避效应的突破。但是现实中标准统一的补偿机制没有也不可能形成,因此,本文试图从治理逻辑层面对邻避效应补偿机制作一些探讨。

## 二、邻避效应补偿机制的具体方式

邻避设施建设由政府规划,建设方案也由政府实施,遵从“解铃还须系铃人”的原则,邻避效应也应该由政府运用适当的补偿措施进行化解。邻避效应的补偿机制包括赔偿、补偿、奖励等各种形式,主要概括如下:

### (一)经济性补偿

邻避效应一直与公众的“利益诉求”紧密联系,故经济性补偿也被视为解决冲突的重要工具。经济性补偿指的是单纯的经济补偿措施,主要内容有减免税费、缴纳医疗保险、缴纳养老保险、直接支付现金、建设基础设施和公共福利项目、成立邻避设施的基金等。比如:在周边建设配套的健身房、球场、游乐场等设施供当地居民无偿或者低价使用;增加附近居民的就业机会;对一些动迁的企业、居民给予货币补偿;使用专项资金进行投资帮扶。2009年广州番禺业主反对垃圾焚烧厂事件和2012年北京市民反对京沈高铁项目事件中邻避效应的解决,都主要采用了经济性补偿的方式。当然,经济性补偿也应该根据地域、经济发展水平等差别,因地制宜地实施不同程度的补偿政策。

### (二)社会心理补偿

社会心理补偿往往容易被忽视,但却又是最不能忽视的。尽管采取了经济性补偿,但是只要利益相关者心理不满足或者不接受,那么邻避冲突就不能避免

或者不能解决。社会心理补偿需要从产生邻避效应的根源着手,针对民众特殊心理采取相应措施,改变他们的认知,从而缓解焦虑情绪,改变非理性行为。2015年上海心仪雅苑小区反对建养老院事件,民政部门和街道等就在居民的社会心理补偿方面下足了功夫。首先是组织了多场对话,稳定他们的情绪,了解并分析反对的原因;其次是采用邀请居民代表参观养老院等方式做解释、劝导,让居民切身感受到养老院其实并不可怕,消除居民的反对心理,逐渐让他们认同养老院的存在是有益的、有必要的、不可或缺的;最后,努力让他们理解并相信养老院能促进房价上涨,不仅不会损害他们的利益,反而可以提升他们的利益,这样就从源头上对邻避效应作了化解。

### (三)生态改造补偿

生态改造补偿,指的是对邻避设施进行安全化和生态化改造,改善邻避设施周围的公共环境,营造出安全、生态的公共空间,以促进邻避设施周边环境的可持续发展。对邻避设施实施生态改造补偿直接回应了公众的核心诉求,是消解邻避效应的低成本方式。如深圳将在2017年年底以前,严格参照欧盟最新标准,对现有5座垃圾焚烧厂和3座填埋场实施提升改造,力求垃圾处理设施由“厌恶型”设施转变为“亲民型”设施<sup>[3]</sup>。这种生态改造补偿的方式,全面提升了垃圾处理设施的景观形象,丰富了其生态功能,使其成为与周边环境相融合的生态型公益设施。

## 三、当前邻避效应补偿机制存在的不足

目前,国内外对于邻避效应补偿机制的研究较少,地方政府也缺乏对于邻避效应补偿机制的重视和自觉运用。这两方面的原因,直接影响了补偿机制的有效性。当前邻避效应补偿机制存在的不足主要体现在以下几个方面:

第一,地方政府相关决策者利益补偿意识欠缺。决策者在规划布局邻避设施时大多没有充分考虑其可能产生的邻避效应。因而,目前尚未采取包含负效应成本在内的全成本投资概算,项目建设和运营阶段的污染防治成本、社会稳定成本以及各种补偿成本等无法纳入投资概算。<sup>[4]</sup>

第二,补偿对象难以清晰界定。利益补偿一般遵循“谁受益谁补偿,谁影响谁受偿”的原则。由于

邻避设施作为公益项目所面临的受众复杂分散,难以清晰界定补偿对象的范围,也难以对整体利益进行权衡和平衡。因此,传统的利益补偿原则在实际操作中往往无法顺利实施,公众对于政府的利益补偿很难满意,容易诱发邻避冲突。

第三,补偿内容没有统一、合理的标准。一般而言,对于地权、拆迁等显性的利益损失比较容易判断,也易于建立补偿标准。但邻避效应所引发的公众潜在收益的下降,比如房价下跌、相关产业发展受阻等利益损失往往容易被忽视,而这样的潜在收益的损失又无法准确测算,因此也就难以建立一个统一、合理且易操作的标准。而且,目前对于邻避效应的利益补偿大多仅限于一次性发放补偿款,这种单一的补偿方式和不合理的补偿款数额往往无法弥补相关者的利益损失。

第四,补偿无法取得所有利益相关者的一致满

意,达到理想效果。刘晓峰通过设置实物补偿和货币补偿这两个选项,用以调查居民的环境补偿意愿,得出如下结论:20岁以下年轻人以及60岁以上老年人的补偿意愿较为强烈;中年人的补偿意愿较弱,即使有不同形式的补偿也无法接受邻避设施。<sup>[5]</sup>由此可见,不是所有利益相关者都能接受补偿从而建立起对邻避设施建设的认同感。

第五,补偿无法消解所有邻避效应。陈红霞根据邻避设施的危害程度和邻避设施建设运行决策的公众参与程度,把邻避冲突划分为四类:可避免型、可调和型、抵制型和僵持型<sup>[6]</sup>。笔者根据这种划分方式进行了分析,结果见表1。从表1可以发现,并不是所有的邻避冲突都可以用补偿的方式缓和,在邻避设施本身危害大、邻避设施建设决策公众参与程度低的僵持型邻避冲突中,补偿措施无法突破邻避效应的困境。

表1 不同邻避冲突类型下的补偿措施发挥作用的情况

邻避冲突类型	邻避设施本身的危害	邻避设施建设决策中公众参与程度	补偿措施发挥作用的情况
可避免型	小	高	邻避设施本身危害小,可以通过公众广泛参与决策来提高对邻避设施的认可度。此时单一或者多种补偿方式可以消解邻避效应,其中社会心理补偿效果最佳。
可调和型	大	高	邻避设施潜在危害较大,但是邻避设施的建设具有必要性。公众可以通过广泛参与决策逐渐减少抵触情绪,需要多种补偿方式相结合来消解邻避效应,其中经济性补偿必不可少。
抵制型	小	低	邻避设施本身危害小,邻避冲突产生的主因在于政府对公众知情权与参与权的漠视。这种情况下适当的经济性补偿必不可少。
僵持型	大	低	邻避设施本身危害较大,政府决策又极少征求公众意见,公众抵触情绪非常大,激烈的邻避冲突发生。这种情况下,无论什么样的补偿机制都无法起到作用,最终邻避项目停建。

注:表格由笔者根据文献整理。

第六,注重事后补偿而不重视事前预防。从目前国内发生的邻避冲突来看,政府往往注重事后弥补,反而忽视了事前预防。政府每次应对邻避冲突、安抚公众情绪等都需要耗费大量的人力、物力、财力,有时甚至项目被强行中断,达不到预期的效果。

第七,在实施补偿的时候,以经济性补偿居多,较少考虑其他补偿方式。但是并不是所有邻避效应都能够用金钱解决,邻避效应如果单用金钱解决,一旦处理不当,只会加深公众反感,加剧邻避冲突。在制定补偿机制的时候就应该结合地理环境、经济因素、居民心态

等多方面综合考虑,注重多元补偿方式的有机结合。

#### 四、提升邻避效应补偿机制有效性的对策建议

邻避效应是城市化和现代化进程中不可避免的严峻挑战,探讨法制化、科学化的治理方式和手段,有益于突破邻避效应的困境。建构有效的邻避效应补偿机制是治理邻避效应的有效途径,可以凸显地方政府的治理创新,也是衡量地方政府治理能力的重要标准。

第一,地方政府相关决策者应强化补偿意识。充分重视、尊重利益相关者的权益,在邻避项目规划初期就应该充分考虑可能造成的各方利益损失,把邻避项目的污染防治成本、维护社会稳定成本以及利益补偿成本等纳入预算,积极主动地提出补偿方案。

第二,根据邻避设施的特点,探索以社会心理补偿为基础的多元化补偿机制。社会心理调控是缓解当前社会各种压力的有效手段,在邻避效应的补偿机制中始终要将社会心理补偿作为基础和核心,在此基础上灵活运用多元补偿方式,将有助于邻避效应的心理调适,有助于政府和民众友好协商处理邻避冲突。以2012年北京市民反对京沈高铁项目为例,此事最后以建设单位和环评单位多次修改设计方案、优化环保措施、增加环保投入并获得国家批复,同意建造落幕。从补偿措施来看:一是充分考虑了北京市民的心理因素,从社会心理补偿出发,通过深入沟通让民众可以接受这个方案,从心理上得到满足感,最终接受这个项目的建造;二是采用经济性补偿来弥补受影响居民所损失的利益;三是进行了生态改造补偿,加大了环保的投入,尽力美化环境。

第三,积极探索邻避效应预测机制。在大数据时代,通过挖掘和运用海量数据,对邻避风险及涉及范围进行量化处理,从而形成邻避效应的预测机制,应该说是具有可行性和现实性的。邻避效应预测机制的确立,一方面有助于较为科学地确定补偿对象范围;另一方面有助于推测邻避效应的演进和发展,建立事先预防机制。

第四,建立动态的、藉由市场调节的货币补偿基准,从而实现补偿的合理性。根据邻避设施的不同类型,在满足法制化、标准化和市场化要求的前提下,确定量化的货币补偿基准,在此基础之上灵活运

用其他内容的补偿方式。货币补偿基准的确立,能有效地发挥利益博弈中的平衡作用,从而使利益相关者对邻避设施的抵触情绪得以缓解。

第五,在邻避效应补偿机制形成过程中构建协商民主新模式。在传统的代议制民主不能很好地解决邻避设施建设中公众有效参与、不能很好地保证公众环境权的情况下,朝着建构协商民主的模式迈进或许是一条康庄大道。<sup>[7]</sup>协商民主的模式同样可以用于补偿机制的形成过程,对于补偿方式和补偿标准等问题充分听取利益相关各方的意见,政府、公民和社会组织之间进行良性互动,从而突破邻避效应的困境。

第六,补偿机制的有效实施离不开公民社会责任的培育。需要加强公众的公民责任、集体义务和公民权利观的全面化道德教育,实现邻避抗议者权利觉醒与义务担当的共生。<sup>[8]</sup>邻避效应之所以产生,是利益相关者权衡公共利益和私人利益的结果。邻避效应的突破,需要培育公民的社会责任。邻避设施导致公共利益和私人利益发生冲突时,公众不仅要考虑个人的权利、权益,同时也应承担公民的义务和责任。

#### 参考文献:

- [1] 高军波,乔伟峰,刘彦随,等.超越困境:转型期中国城市邻避设施供给模式重构:基于番禺垃圾焚烧发电厂选址反思[J].中国软科学,2016(1):98-108.
- [2] O'HARE M. Not on my back, you don't: facility siting and the strategic important of compensation [J]. Public Policy, 1977(4):407-458.
- [3] 洪演.建立“生态补偿”机制避免“邻避效应”[J].人民之声,2016(9):12.
- [4] 汤汇浩.邻避效应:公益性项目的补偿机制与公民参与[J].中国行政管理,2011(7):111-114.
- [5] 刘小峰.城市居民对邻避设施的风险认知与补偿意愿:基于金陵石化工业区周边居民调查数据的分析[J].城市问题,2015(9):99-103.
- [6] 陈红霞.英美城市邻避危机管理中社会组织的作用及对我国的启示[J].中国行政管理,2016(2):141-144.
- [7] 邱明红,匡自明.邻避冲突治理逻辑转换与民主模式建构[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2016,18(6):29-36.
- [8] 孙旭友.邻避冲突治理:权利困境及其超越:基于环境公民权视角[J].吉首大学学报(社会科学版),2016,37(2):81-86.

# In Terms of Establishment and Perfection of Compensation Mechanism in NIMBY (Not-In-My-Back-Yard) Governance

WANG Ying<sup>1</sup>, YU Shichao<sup>2</sup>

(1. Keyi College of Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China;

2. School of Marxism, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China )

**Abstract:** NIMBY is an inevitable and severe challenge in modern society and its most common solution is a compensation mechanism. Currently, the development of the compensation mechanism for NIMBY relies on real life practice. The compensation mechanism focuses on economic compensation, socio-psychological compensation, ecological transformation compensation, etc. However, there are drawbacks to these concepts, details and results of these compensations. Therefore, it is necessary to discuss how to improve the effectiveness of compensation methods in the governing logic level by focusing on strengthening compensation consciousness in the local governors, actively exploring and establishing diversified compensation mechanisms, defining a NIMBY prediction mechanism and developing a monetary compensation benchmark, and constructing a new model of consultive democracy by cultivating social responsibility in citizens.

**Key words:** NIMBY effect; compensation mechanism; social governance

(责任编辑:任中峰)