

# 理解邻避冲突中政府回应的差异化模式： 基于城市治理的视角<sup>\*</sup>

孙小逸

**[摘要]** 现有文献大多采取冲突—维稳视角,考察地方政府对邻避冲突的事件性回应。这种研究视角忽略了冲突事件所处的城市治理环境,不能解释为何地方政府对邻避冲突存在事件性回应和制度性回应这两种不同的回应模式。从城市治理理论出发,本文认为冲突回应研究应当放置于更为广阔的城市治理框架中进行考察,从而揭示不同政府回应模式之间的差异。在此基础上,本文提出政府回应邻避冲突的解释框架。一方面,邻避议题与城市治理目标的契合程度构成政府回应策略选择的目标动力,另一方面,地方治理网络的开放程度、政府制度吸纳能力构成政府回应策略选择的制约因素。本文最后提出政府应对邻避冲突的政策建议。

**[关键词]** 邻避冲突;城市治理;政府回应;制度吸纳

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2018) 08-0113-06

## 一、导语

如何有效应对邻避冲突是当前政府所面临的一项紧迫课题。现有文献大多聚焦于地方政府对邻避冲突的事件性回应,采取冲突—维稳的研究视角来考察政府对冲突事件权宜性的压制或妥协,主要通过冲突事件的规模和影响程度以及地方政府追求政绩和维稳两大动机来解释政府回应策略的选择。而事实上,有研究显示,地方政府在平息冲突事件之余,还进一步调整决策模式,通过共识构建、利益协调等方式对冲突进行制度性吸纳。<sup>[1]-[3]</sup>由于冲突—维稳的研究视角注重于对冲突事件本身的分析,而忽略了政府选择冲突回应策略时所处的城市治理环境,因而不能很好地解释为什么同样对于邻避冲突事件,地方政府存在事件性回应和制度性回应这两种不同的回应模式?

城市治理理论强调不同城市的历史传统、制度架构、治理文化等因素对地方治理实践的影响。从这个视角出发,本文认为应当跳出对冲突事件本身的关注,而将冲突回应研究放置更为广阔的城市治理环境中,考察地方政府采取不同回应模式的影响因素。在此基础上,本文提出地方政府回应邻避冲突的解释框架。

本框架指出,一方面,邻避议题与城市治理目标的契合程度构成政府回应策略选择的目标动力;另一方面,地方治理网络的开放程度、政府制度吸纳能力构成政府回应策略选择的制约条件。为了进一步阐述这个解释框架,本文选取了昆明炼油项目和番禺垃圾焚烧项目两起案例进行比较分析,深入探讨两地政府对邻避冲突分别选择事件性回应和制度性回应策略背后的治理条件和影响因素。

## 二、地方政府回应冲突事件的现有研究

现有文献主要采用冲突—维稳的研究视角,考察地方政府基于矛盾消减的考虑,对冲突事件采取权宜式的回应机制。蔡永顺通过对 266 个群体性事件的系统分析,提出地方政府对群体性事件的四种回应策略,包括容忍、压制、妥协、和有原则地妥协(即满足抗议者诉求,同时对部分或全部抗议者实施惩罚)。<sup>[4]</sup>李静君、张永宏的研究发现,地方政府通过花钱买平安、法律行政吸纳、人情式动员的方式来应对群体性事件,其中花钱买平安是最普遍使用的一种方式,即地方政府通过与抗议者协商补偿方案来平息事件。<sup>[5]</sup>

地方政府如何回应冲突事件主要取决于冲突事件

<sup>\*</sup> 基金项目:上海市哲学社科青年课题“环境冲突的政府回应模式及吸纳机制研究—以北上广深四个城市为例”(编号:2017EZZ002)

作者:孙小逸,复旦大学国际关系与公共事务学院讲师,上海 200433

的社会影响程度、地方政府的政治回应逻辑这两方面因素的影响。冲突事件的社会影响程度,包括事件规模、破坏力以及媒体关注度等,会影响地方政府对回应策略的选择。冲突事件的规模越大,参与人数越多,就意味着抗议诉求拥有广泛的群众基础,理应得到政府的回应。<sup>[6]</sup>冲突事件的破坏力是指冲突过程中是否存在暴力行为。这是由于暴力的使用直接冲击日常制度规范,破坏社会稳定和秩序,从而迫使地方政府迅速回应。<sup>[7]</sup>冲突事件若能获得媒体的关注,则有助于扩大事件的影响力,动员公众支持,形成舆论压力,从而改变抗议者和地方政府之间的权力关系。<sup>[8]</sup>

地方政府的政治回应逻辑,包括追求政绩和维护社会稳定的双重动机,很大程度上决定了地方政府会如何选择回应策略。邻避设施的建设和运营能够拉动当地的投资和就业,增加政府的财税收入,提升城市竞争力,成为地方官员政绩考核和晋升的巨大助力。这也解释了地方政府往往热衷于引进邻避项目的原因。<sup>[9]</sup>然而,一旦邻避项目的选址问题引发群体性冲突事件,就会触发地方政府的维稳动机。如果地方政府不能及时控制事件发展,致使冲突事件造成巨大的社会影响和舆论压力,就可能引发中央政府的介入和问责,甚至对地方官员进行惩罚。<sup>[10]</sup>这就意味着在面临邻避冲突时,地方政府需要在这两种动机之间进行比较和权衡。

综上所述,现有文献聚焦于地方政府对社会冲突的事件性回应,采用冲突—维稳的研究视角来考察地方政府为平息冲突事件所采取的行动策略。然而,事件性回应模式面临多重治理风险,一方面,花钱买平安的方式不断推高下一次的维稳成本,对地方财政构成沉重负担。另一方面,权宜性回应会损耗政府的公信力,加剧民众对政府的不信任,从而导致各种舆论风波。<sup>[11]</sup>事实上,在事件性回应之外,地方政府还会通过调整决策模式对邻避冲突进行制度化吸纳。比如在广州番禺,地方政府在满足居民诉求后,还以积极主动的姿态与居民共同进行垃圾焚烧政策的再制定。制度性的回应模式遵循治理的逻辑,其目的不在于平息特定的冲突事件,而在于通过对话协商、利益协调、建立共识来促进多方行动者合作实现治理目标。由于冲突—维稳的研究视角倾向于强调事件的冲突性特征,而忽略了对冲突回应所处的治理环境的具体分析,因而不能很好地解释为什么同样对于邻避冲突事件,地方政府存在事件性回应和制度性回应这两种不同的回应模式?从城市治理的视角出发,不同地方政府由于在城市治理目标、社会治理环境,及政府治理能力等方面存在差异,对邻避冲突的成本—收益分析也各不相同,从而形成对冲突事件的不同回应模式。因此本文认为,为了深入理解不同城市政府对邻避冲突的差异化回应模式,必须跳出以冲突—维稳为主的研究视角,将邻避冲突的政府回应研究放置于更为广阔的城市治理框架中进行考察,充分考虑不同地方政府回应冲突的目标

动力、制约条件等方面的差异,从而系统揭示地方政府采用不同回应模式的条件及原因。

### 三、城市治理视角下政府回应邻避冲突的解释框架

20世纪90年代兴起的城市治理理论是针对城市管理过程中国家失灵和市场失灵现象所提出的一种新兴城市管理范式。<sup>[12]</sup>由于仅靠国家权威已不足以应对公共管理的各项任务,政府必须通过与私人部门、社会组织及个人等多个行动者之间达成集体行动来实现城市治理目标。<sup>[13]</sup>这背后反映出人们对于“权力”认识的一种转变。传统韦伯式的权力观是一种“凌驾于他者之上的权力”(power over),强调等级结构和严格控制。而基于治理的权力观则是一种“指向于特定目标的权力”(power to),强调通过合作和动员来实现治理目标的能力。<sup>[14]</sup>从这个视角出发,城市治理理念包含以下几个关键要素。第一,强调多元主体的参与协作。改变政府自上而下的封闭决策模式,鼓励私营部门、社会组织及个人等多元主体共同参与到城市治理过程中,寻求多方利益相关者共赢的治理方案。第二,强调政府对治理规范的制定和完善。改变政府直接介入的城市管理模式,致力于治理环境及条件的改善,促进各参与主体之间建立共同愿景、协商价值冲突、及形成治理共识。第三,强调政府对参与主体的信任和赋权。改变政府统管一切的决策管理模式,赋权于基层利益相关者参与决策和治理过程。构建一个开放灵活的横向治理网络。

由于邻避设施选址问题频频引发争议,很多文献主要从群体性事件的角度来考察邻避冲突。事实上,邻避设施选址应该属于城市治理的研究范畴。一方面,邻避设施的规划和建设与城市管理、经济社会发展密切相关。以垃圾焚烧厂为例。城市居民消费模式的变化导致生活垃圾数量的急剧增长。传统的垃圾填埋方式已不足以应对,而能有效促进垃圾无害化、减量化和资源化处理的垃圾焚烧厂的建设又频频受阻,使城市面临的垃圾管理问题日益严峻。另一方面,邻避设施选址属于典型的选址决策难题,即由于兴建那些能够带来整体性社会效益但对其周围特定人群会产生负面影响的基础性设施而引发的公共决策困境。邻避设施选址涉及周边居民的直接利益,容易遭到居民的激烈反对,从而增加了决策的难度。因而,邻避设施决策既考验了城市政府对社区利益和社会整体利益之间的平衡,也考验了城市政府在选址决策过程中的程序规范性和决策艺术性。

从城市治理的视角出发,本文提出地方政府回应邻避冲突的一个解释框架(见图1)。政府回应邻避冲突时的目标动力和制约条件是影响政府回应策略选择的两大因素。政府回应的目标动力主要取决于邻避议题与城市治理目标的契合程度。现有研究大多将邻避冲突看作一系列同质化的冲突事件,假定这些冲突都是利益驱动型的。而事实上,邻避冲突涵盖多个不同

议题,比如经济发展模式、环境保护、风险防范、程序正义等。有些邻避议题并不完全是利益驱动型的,同时也包含公益性、环保性的诉求。也就是说,抗议居民不只是要求邻避设施“不要建在我家后院”,同时也关心邻避设施所涉及的环境保护、城市管理 etc 难题的解决之道。在这样的情况下,抗议居民和地方政府的目标可能存在全部/部分重合,这就意味着两者之间更可能存在协商合作与制度吸纳的空间。

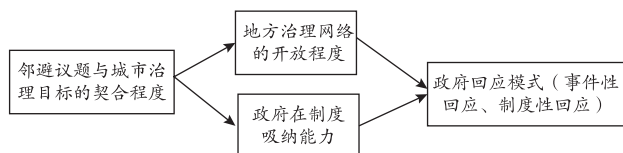


图1 政府回应邻避冲突的解释框架

政府回应邻避冲突的制约条件包括地方治理网络的开放程度、政府制度吸纳能力两个维度。地方治理网络包括地方政府、社区居民、相关企业、专家学者、新闻媒体及环保组织等多个行动者。地方政府在地方治理网络中处于核心位置,很大程度上决定了治理网络的形态,包括是否欢迎新成员的进入、是否容易产生变革性的政策结果等。<sup>[15]</sup>我国不同城市由于历史传统、经济水平、制度结构、治理文化等方面的差异,地方治理网络的开放程度也各不相同。如黄荣贵、桂勇对上海和广州的业委会联盟的比较分析发现,由于上海的物业管理制度建设相对成熟,基层冲突治理机制较为完善,使得上海业委会联盟呈零散状态。而广州由于物业管理供给相对不足,基层纠纷处理机制相对薄弱,导致广州业委会联盟具有较高的组织化程度。<sup>[16]</sup>由此可见,为了更好地解释不同地方政府在应对邻避冲突中所呈现的差异性,我们必须考虑邻避冲突所处的城市治理环境。地方治理网络的开放程度越高,就越有可能容纳多方利益相关者参与治理过程,并通过促进各利益相关者之间的沟通、学习来建立信任机制,从而也就越有可能达成地方政府对邻避冲突的制度性回应。

政府制度吸纳能力也是地方政府选择回应策略时所面临的制约条件。鲍静的研究指出,能否有效处理公共危机,主要取决于政府是否能够提升其政策能力,实现危机过程中的利益协调、舆论应对以及资源动员等。<sup>[17]</sup>应对邻避冲突时,政府是否能在平息冲突事件的基础上,将矛盾冲突吸纳到城市治理体系中,主要取决于地方政府的制度吸纳能力。具体来说,政府的制度吸纳能力主要包括两个方面,一是对话协商能力,二是制度建设能力。对话协商能力主要指地方政府能否与利益相关者进行有效沟通、促进共识达成。这既需要政府公布充分的项目信息、提供畅顺的沟通渠道,为多方行动者的利益表达提供平台,也需要政府灵活运用非正式的沟通方式和谈判策略,促成多方都能接受的利益协调方案。<sup>[18][19]</sup>制度建设能力主要指地方政府能否将利益相关者之间的协调关系制度化,使之成

为一个能有效承载经济、社会和环境关系的“容器”。<sup>[20]</sup>其中政府主要扮演促进者、调停者的角色,通过制度创新、机制建设等方式来改善治理环境,从而推动城市治理目标的实现。<sup>[21]</sup>地方政府的对话协商能力和制度建设能力越强,就越有可能对邻避冲突进行有效吸纳,并通过政策制度创新来改善相应的治理环境,从而实现邻避冲突的制度性回应。

#### 四、对两起邻避冲突案例的比较分析

本文将通过对昆明炼油项目和广州番禺的垃圾焚烧项目进行比较分析,来具体阐述为什么地方政府对邻避冲突会采取不同的回应模式。

##### (一)昆明炼油项目

2005年,中石油启动了云南1000万吨/年炼油项目的选址规划工作,2009年确定落户距昆明40公里的安宁草铺工业园区。该项目作为中缅原油管道配套建设项目,是国家能源战略的一部分,总投资达200亿元,投产后预计带来的中下游相关产业产值将达2000亿元,相当于云南省国民生产总值的五分之一。该项目于2010年开工建设,两年后其环境影响评价报告获环保部批复。2013年2月,当地媒体《昆明日报》刊发《国家发改委正式批复中石油云南项目,安宁将成西南石油中枢》一文后,安宁炼油项目开始引发舆论关注。昆明市民担心炼油项目中包含的PX生产会给当地带来环境、健康风险。针对民众的质疑,昆明市政府于3月29日召开新闻发布会,表示“项目经过最严格审查审核,符合国家标准和要求”。<sup>[22]</sup>然而发布会并未披露项目的具体细节,也不接受记者提问。由此,民众的不安情绪通过网上论坛、社交媒体迅速蔓延。

5月4日,近3000市民在昆明市中心的南屏广场聚集,抗议炼油项目。为安抚民意,昆明市政府随即组织了几场新闻发布会和市民恳谈会,一方面强调安宁炼油项目环保投入达32亿元,已通过包括大气、水资源、地质灾害等53个重大专项研究和论证,另一方面表示PX项目将实行民主决策程序,“大多数群众说不上就不上”。<sup>[23][24]</sup>然而与此同时,政府采取了一系列措施来控制舆论,包括在新浪微博上屏蔽“昆明”、“PX”等关键词,迅速删除市民上传的发言、图片和视频,并要求高校师生签署承诺书,保证不参与、不传播、不评论炼油项目的相关内容。<sup>[25]</sup>这些做法加剧了市民对政府的不信任,引发了第二次抗议活动。5月16日,超过1000市民聚集在云南省政府门口进行抗议。昆明市市长李文荣当场表示会加强与民众沟通,包括公开炼油项目的环评报告、开通市长微博等。

两次抗议之后,当地政府迅速启动了基层维稳措施。云南省宣传部制作了大量有关炼油项目的学习资料和宣传手册,一方面从国家战略高度宣讲云南炼油项目的重大意义,另一方面从专业技术角度说明PX生产的安全无害性。云南省政府一边要求省内各机关单位、大专院校等组织团体认真做好中石油云南炼油项

目的学习宣讲工作,一边通过街道、居委会等基层组织深入每家每户进行云南炼油项目的宣传科普工作。<sup>[26]</sup>大规模的宣传工作使得民众舆论暂时得以平息。

经过公众、媒体和环保组织的多番呼吁,中石油在6月25日公布了云南炼油项目的环评报告。多家环保组织对环评报告进行审阅之后,发现该项目在公众参与缺失、选址不合理、腾挪环境容量以及与民争水等多个环节存在漏洞,呼吁中石油立即停止该项目的非法施工建设。为了深入了解环评报告的审批流程,多家环保组织共同拜访了云南省多个政府部门,希望与相关部门开展沟通对话。然而,环保组织的沟通请求却遭遇到政府官员的各种躲避和推诿,使得对话不能有效开展(访谈20141205)。在面对种种质疑的情况下,昆明1000万吨炼油项目的建设一直在热火朝天地进行。<sup>[27]</sup>

### (二) 番禺垃圾焚烧项目

随着社会经济的快速发展、城市人口的增加、及居民消费习惯的改变,广州生活垃圾产生量十年间翻了一番,全市每天产生的生活垃圾高达12000多吨。<sup>[28]</sup>广州市政府的生活垃圾处理能力却相对滞后,致使全市超过60%的生活垃圾不得不由兴丰垃圾卫生填埋场超负荷处理。<sup>[29]</sup>其中,番禺区作为广州主要的生活垃圾生产地之一,面临的垃圾问题尤其严峻。番禺每天产生2000吨垃圾,而番禺垃圾填埋场的原设计能力仅为400-500吨/天。<sup>[30]</sup>据估计,现有的番禺生活垃圾填埋场将于2012年填满封场。<sup>[31]</sup>番禺区政府从1999年开始着手编制番禺区生活垃圾处理系统规划,于2002年由区人大常委会审批通过。对垃圾焚烧厂的选址几经波折,最终在2006年选定于大石会江村。2007年,该项目获广州市发改委批复,并通过公开招标确定了项目建设的咨询单位。

2009年2月,广州政府网站发布了《关于番禺区生活垃圾焚烧发电厂项目工程建设的通告》,说明番禺区生活垃圾焚烧发电厂项目是广州市重点建设项目,计划于2010年建成并投入运营。9月,番禺区政府园林局局长表示垃圾焚烧厂已基本完成征地工作,计划国庆之后正式动工。这一消息引发了周边居民的反对。会江村附近汇集十多个超大规模的楼盘,有三十万中产业主在此居住。业主担心垃圾焚烧产生的二噁英会给当地社区带来环境和健康影响,并通过集体签名、递交公开信、发放宣传单、开展口罩秀等一系列戏剧化行动来表达反对。事件高潮发生于11月23日,近千名业主和村民聚集在广州市城管委门口,通过散步、喊口号、贴标语等方式,掀起了一场大规模的抗议行动。

番禺业主的集体行动引起地方媒体的高度关注。《南方都市报》、《新快报》、《广州日报》、《羊城晚报》、《南方日报》等广东本地媒体对事件进行了密集报道。其中《南方都市报》组建了专门的报道团队,对番禺垃圾焚烧议题进行全方位的跟踪报道;《新快报》记者则一直跟踪报道社区业主的活动情况。<sup>[32]</sup>从报道内容来看,

本地媒体并没有一边倒地采用诸如“经济发展”、“技术进步”、“信任政府”等支持政府决策的话语框架,而更多是从公众的视角切入,采用诸如“技术风险”、“程序正义”、“政策倡导”等话语框架。<sup>[33]</sup>媒体的持续关注使番禺垃圾焚烧厂选址事件迅速成为了公众议题,从选址合理性、程序合法性、项目科学性、环境污染性、及政商利益输送等多个方面展开了多元对话。多名垃圾焚烧技术专家和公共知识分子参与议题讨论,形成“主烧派”和“反烧派”两大阵营,从各自的专业角度分析垃圾焚烧的技术和管理问题。于此同时,番禺业主自发组建了多个网络小区论坛,在意见领袖的带领下开展对垃圾焚烧问题的广泛讨论,包括垃圾焚烧的环境风险、国外垃圾处理的政策和经验等。广泛的社会讨论推动了垃圾焚烧舆论的持续发酵。

在与公众、媒体、专家的互动过程中,番禺区政府对垃圾焚烧厂选址的决策思路也发生了相应的变化。政府通过召开新闻发布会,多次表态说番禺焚烧厂选址的环境审批一定会有公众参与,环评不通过绝不开工。12月10日,番禺区政府召开创建垃圾处理文明区介绍会,公布了《创建番禺区垃圾处理文明区工作方案(征求意见稿)》,宣布该区将重新修编垃圾处理的系统规划,一方面将聘请专业机构开展垃圾处理规划和区域环评,另一方面将由政府部门、专家、市民代表共同参与垃圾焚烧厂的选址建设。12月21日,广州市政府常务会议原则通过了《关于重大民生决策公众征询工作的规定》,提出与群众利益密切相关、社会涉及面广的12个重大民生决策领域,决策过程须经过拟制、审核、公示、审定四个阶段,广泛听取民意,充分调查论证。2010年1-3月,广州市政府启动了以“广州垃圾处理政府问计于民”为主题的公众建议征询活动,在大洋网、南方网、奥一网及金羊网等四家网络媒体上开设专题讨论区,听取市民和专家关于采取哪种处理方式、在哪里处理等问题的意见,统一收集后供政府决策。2011年4月,番禺区政府公布了五个建设垃圾焚烧厂备选地址,分别为东涌镇、榄核镇、沙湾镇、大岗镇和大石街,并公布了电话、网站、邮箱、邮寄地址四种途径征集民意,最终结果将根据群众意见、环评分析和专家论证来确定。

### (三) 对两起案例的比较分析

在以上两起邻避冲突案例中,昆明市政府采取了事件性回应策略,而番禺区政府则采取了制度性回应策略。不同回应策略的选择受到邻避议题性质、地方治理网络及地方治理能力等因素的影响。首先,昆明的邻避冲突起源于炼油厂选址,主要涉及地方经济发展和能源战略问题。由于炼油项目的经济收益主要归于企业和地方政府,与当地居民并未产生直接联系,这使得当地居民和地方政府很难形成共同的治理目标。地方政府看重的是炼油项目带来的财税收入,而居民担忧的是炼油项目带来的环境健康风险。治理目标之

间的分歧很大程度上限制了政府和民众的对话空间。番禺的邻避冲突起源于垃圾焚烧厂选址,主要涉及城市治理问题。由于番禺所面临的“垃圾围城”困境与每个居民都切身相关,从而使得当地居民和地方政府的治理目标有很高的契合度。遭遇居民的抗议之后,番禺区政府将议题从垃圾焚烧厂选址问题转移扩大成番禺区垃圾管理问题,成功将邻避议题变成了政府和居民共同的治理目标,引发公众的广泛讨论和积极参与,从而形成合作治理的格局。

其次,两起案例中地方治理网络的开放程度存在明显差异。昆明的地方治理网络相对封闭。政府主要采取自上而下的决策模式,注重从技术角度对项目的可行性进行论证。面对居民的质疑,政府的沟通方式以单向宣传为主,比如3月29日的新闻发布会既不披露项目细节,也不接受记者提问,从一定程度上加剧了民众的不信任情绪。在抗议行动爆发之后,政府主要采取维稳措施,包括屏蔽网络关键词、要求高校师生签署承诺书、加强项目宣传和基层动员等。即使居民和环保组织要求参与项目的环评过程,地方政府并没有接纳新的行动者进入治理网络。番禺的地方治理网络则相对开放。从垃圾焚烧厂选址引发争议开始,整个社会就形成了一个鼓励多元对话的民主审议空间。在相对宽松的氛围下,本地媒体不仅追踪报道了事件的发展走向,更从多个角度推动了社会对垃圾焚烧议题的广泛讨论。专家和公共知识分子关于“主烧”和“反烧”的辩论使议题讨论趋于理性化,而网络论坛的兴起则进一步推动了议题讨论的民主化。

最后,两起案例中地方政府对邻避冲突的制度吸纳能力也有所不同。昆明市政府在面临冲突事件时,与民众的对话协商能力相对较弱。比如多家环保组织为了深入了解环评过程,试图与政府部门进行对话,而政府部门对此却采取躲避和推诿的态度,使对话不能有效开展,从而也失去了让环保组织作为政府与民众之间的沟通桥梁的机会。番禺区政府在冲突事件面前,不仅表现出较强的对话协商能力,同时还体现了通过制度建设来吸纳冲突的能力。在遭遇居民反对之后,番禺区政府决定重新修编垃圾处理的城市规划,并邀请专家、市民代表共同参与选址决策。与此同时,为了预防类似冲突事件的发生,广州市政府还通过了《关于重大民生决策公众征询工作的规定》,将重大民生领域决策过程的公众咨询环节进行制度化。

## 五、结论和讨论

从城市治理理论出发,本文认为邻避冲突回应研究应当超越对冲突事件本身的分析,将冲突事件放置于更为宏大的城市治理框架中进行考察。这种视角有助于揭示城市治理环境对地方政府选择不同回应策略的重要影响,特别是在什么情况下地方政府对邻避冲突会采取制度吸纳的回应模式。本文的研究发现,冲突议题与城市治理目标越契合、地方治理网络的开放

程度越高以及政府制度吸纳能力越强,地方政府越有可能对邻避冲突采取制度性回应策略,通过调整决策过程将邻避冲突纳入城市治理体系。

本研究对我国地方政府应对邻避冲突具有重要政策意义。由于邻避冲突所涉及的议题各不相同,不同议题又会影响到政府回应策略的选择,因而对邻避冲突不能用同质化的方式进行处理,而应根据邻避冲突的议题性质进行分类处理。邻避冲突具有多种议题特征,有些公益性、环保性议题与政府治理目标全部/部分重合,从而存在更多制度吸纳的空间。因此,地方政府在应对邻避冲突时,可以通过对相关议题进行重新定义,来缩小抗议居民和地方政府之间的目标差距,促进双方达成共识。

我国不同城市由于历史传统、经济发展水平、治理文化等方面的差异,地方政府的治理结构与治理能力也各不相同。不同的治理环境会影响政府回应策略的选择,因而对邻避冲突的回应必须结合特定的城市治理环境进行综合考察。政府决策模式会影响到政府与民众的互动过程,包括地方治理网络对新的行动者的接纳程度、及政府愿意改变决策过程及结果的弹性程度。其次,地方领导的个性和动机也是一个重要变量。地方领导更看重任期内的经济发展绩效,还是长远的环境保护、制度建设会影响政府选择回应策略时的成本-收益分析。此外,政府的制度创新能力对邻避冲突的回应模式有重要的影响。相比于直接介入冲突事件的平息和调解,政府更重要的任务是通过决策过程的创新,构建公众参与和冲突吸纳机制,从而以更加主动的、前瞻性的态度来回应和消解邻避冲突。①

## [参考文献]

- [1][32]黄岩,杨方. 审议民主的地方性实践—广州垃圾焚烧议题的政策倡议[J]. 公共管理学报, 2013(1).
- [2]龚志文. 运动式政策参与:公民与政府的理性互动—基于广州番禺反焚运动的分析[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2015(1).
- [3]张劭颖. 从“生物公民”到“环保公益”:一个基于案例的环保运动轨迹分析[J]. 开放时代, 2016(2).
- [4][6][10] Cai Yongshun. *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*. Stanford, Calif: Stanford University Press, 2010.
- [5] Lee Ching Kwan and Zhang Yonghong. The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China. *American Journal of Sociology*, 2013, 118(6).
- [7] Piven Frances and Cloward Richard. *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*. New York: Vintage, 1979.

- [ 8 ] Shi Fayong and Cai Yongshun. Disaggregating the State: Networks and Collective Resistance in Shanghai. *The China Quarterly*, 2006, 186 ( 1 ).
- [ 9 ] 王佃利, 王玉龙, 于棋. 从“邻避管控”到“邻避治理”: 中国邻避问题治理路径转型 [ J ]. 中国行政管理, 2017 ( 5 ).
- [ 11 ] 白彬, 张再生. 环境问题政治成本: 分析框架、产生机理与治理策略 [ J ]. 中国行政管理, 2017 ( 3 ).
- [ 12 ] 曹海军, 霍伟桦. 城市治理理论的范式转换及其对中国的启示 [ J ]. 中国行政管理, 2013 ( 7 ).
- [ 13 ] Stoker Gerry. Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. In Pierre, J. eds. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- [ 14 ] Stone Clarence. *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- [ 15 ] 李东泉, 李婧. 从“阿苏卫事件”到《北京市生活垃圾管理条例》出台的政策过程分析: 基于政策网络的视角 [ J ]. 国际城市规划, 2014 ( 1 ).
- [ 16 ] 黄荣贵, 桂勇. 为什么跨小区的业主组织联盟存在差异: 一项基于治理结构与政治机会(威胁)的城市比较分析 [ J ]. 社会, 2013 ( 5 ).
- [ 17 ] 鲍静. 危机中的政策困境与化解: 政策能力的提升 [ J ]. 南京社会科学, 2005 ( 1 ).
- [ 18 ] 何艳玲, 汪广龙. 不可退出的谈判: 对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释 [ J ]. 管理世界, 2012 ( 12 ).
- [ 19 ] 程惠霞, 丁刘泽隆. 公民参与中的风险沟通研究: 一个失败案例的教训 [ J ]. 中国行政管理, 2015 ( 2 ).
- [ 20 ] Healey Pasty. Transforming Governance: Challenge of Institutional Adaptation and a New Politics of Space. *Environment and Planning A*, 1998, 30 ( 9 ).
- [ 21 ] 孙小逸, 黄荣贵. 制度能力与治理绩效: 以上海社区为例 [ J ]. 公共管理学报, 2012 ( 4 ).
- [ 22 ] 昆明: PX 项目建设尚未确定, 符合环保要求 [ EB/OL ]. <http://politics.caijing.com.cn/2013-05-07/112747502.html>.
- [ 23 ] 中石油称昆明安宁炼油项目环保投入达 32 亿元 [ EB/OL ]. <http://news.sina.com.cn/c/2013-05-10/164027086144.shtml>.
- [ 24 ] 昆明回应‘PX 项目’: 多数群众说不上就不上 [ EB/OL ]. <http://news.163.com/13/0511/078UJ0DS2J00014JB5.html>.
- [ 25 ] 暗施压? 昆明再爆反 PX 怒火 [ EB/OL ]. <http://www.chinaitimes.com/cn/newspapers/20130517001074-260108>.
- [ 26 ] 云南省要求宣讲中石油炼化项目情况 [ EB/OL ]. <http://china.caixin.com/2013-05-15/100528255.html>.
- [ 27 ] 中石油云南炼化项目: ‘安宁与否’ [ EB/OL ]. <http://zhenhua.163.com/13/0806/10/95JCKGKU000464LB.html>.
- [ 28 ] [ 31 ] 广州番禺垃圾焚烧项目受阻, 政府力挺建厂 [ EB/OL ]. <http://news.163.com/09/1123/04/50PE2B3R0001124J.html>.
- [ 29 ] 广州市固体废物污染防治规划( 2005-2015 ) [ R ].
- [ 30 ] 广州番禺区建垃圾焚烧厂 30 万业主急红眼 [ EB/OL ]. <http://gd.sohu.com/20090924/n266958489.shtml>.
- [ 33 ] 曾繁旭. 传统媒体作为调停者: 框架整合与政策回应 [ J ]. 新闻与传播研究, 2013 ( 1 ).

(责任编辑 熊 洋)

## Understanding the Variation of Government Responses to Nimby Conflicts: From Urban Governance Perspective

Sun Xiaoyi

[ **Abstract** ] Existing literature tends to adopt the social stability maintenance perspective to examine government responses to Nimby conflicts. This perspective neglects the urban governing environment the conflicts embedded in, and thus cannot explain why local governments adopt incident-based and institution-based responses respectively. Enlightened by urban governance theories, this paper argues that the study of government responses should be placed in the broader urban governance framework so as to disclose the variation of response patterns. An explanatory framework is proposed to understand government response to Nimby conflicts. On the one hand, the extent the Nimby agenda consistent with urban governance objectives constitutes the driving forces of government responses. On the other hand, the openness of local governance networks and government capacity of institutional absorption compose the constraining factors. Policy suggestions are given in the conclusion.

[ **Keywords** ] Nimby Conflicts, urban governance, government response, institutional absorption

[ **Author** ] Sun Xiaoyi is Assistant Professor at School of International Relations and Public Affairs, Fudan University. Shanghai 200433