

“案例中心杯”首届“中国研究生公共管理案例大赛”

“榭雨街”邻避型群体事件：停建、 续建还是迁建？

（Ⅱ：案例分析报告）

2017年4月25日

[本案例若被收录、引用、公开等，因涉及有关主体等敏感信息，敬请征得案例作者许可，在名称、人名等方面做一定技术性处理。]

目 录

摘 要.....	1
1. 引言.....	3
2. 理论背景.....	3
2.1 研究对象.....	3
2.2 研究方法.....	4
3. “榭雨街”邻避型群体事件：案例描述.....	4
3.1 “榭雨街”邻避型群体事件基本情况.....	4
3.2 四阶段各方利益纠纷和冲突.....	6
3.2.1 危机潜在期：规划公示日前（2015.9.11 前）.....	7
3.2.2 危机突发期：规划公示后（2015.9.11—9.16）.....	7
3.2.3 危机蔓延期：政府首回应后（2015.9.17 至今）.....	7
3.2.4 危机解决恢复阶段.....	8
4. “榭雨街”邻避型群体事件：形成原因分析.....	8
4.1 心理角度：民众惶恐变电站对自身健康产生损害.....	8
4.2 现实利益角度：民众担心变电站与房产价值挂钩.....	8
4.3 公平角度：政府公信力滑坡致使民众质疑变电站选址科学性.....	9
4.4 风险感知角度：政府与民众的风险认知落差.....	10
4.5 政府决策角度：政府信息披露模糊，民众参与缺位.....	10
4.6 法律角度：邻避设施选址立法缺失，民众司法救济途径梗塞.....	11
5. “榭雨街”邻避型群体事件：对策及启示.....	12
5.1 完善邻避设施选址立法，严格遵循规划要求.....	12
5.2 完善信息公开制度，实现邻避设施项目各环节透明化.....	13

5.3 提高政府对邻避冲突的应对能力	13
5.3.1 “政策营销”能力	13
5.3.2 与民众对话能力	14
5.3.3 正确处理邻避型群体事件能力	14
5.4 强化民众参与，由“被动决策”转为“主动决策”	14
5.4.1 政府建立民众参与的制度化平台	15
5.4.2 民众要参与到整个政策的制定过程中	15
5.5 引入多种形式的补偿机制	16
5.5.1 经济补偿	16
5.5.2 心理补偿	16
5.5.3 辅助设施补偿	16
5.6 完善救济渠道，引导民众依法解决邻避冲突	17
5.6.1 司法解决机制	17
5.6.2 设立专门的邻避冲突解决机构	17
5.6.3 重视协助处理邻避冲突纠纷的社会组织	18
6. 结束语	18
参考文献	18

“榭雨街”邻避型群体事件：停建、续建还是迁建？

摘要

近年来，在我国由市政设施建设产生的邻避型群体事件频现，影响甚至冲击着社会和谐稳定的整体格局，也对地方政府创新社会治理体制提出了新的更高的要求。始于2015年的苏州工业园区“榭雨街”变电站项目，在建设过程中引发了周边社区居民多元、反复且激烈的群体性行动，表现为典型的邻避型事件。本案例研究以邻避效应、博弈论、地方政府治理理论等为基础，基于事件过程厘清政府、供电公司与周边民众的利益纠纷和冲突，从而剖析该邻避型群体事件的成因与生发逻辑，进而提出事件消解的可行对策。具体包括：政府应加强政策制定、营销与对话能力，强化民众参与、完善信息公开，实现市政建设项目各环节透明化、法制化，引入补偿机制等思路，以破解当前僵局。该事件在中国当前城市化进程中具有一定代表性，通过该事件的研究可为我国类似邻避型事件的事前预防与妥善处置提供经验借鉴和参考意见。

关键词：邻避运动；群体事件；市政设施建设；榭雨街

NIMBY Mass Incident of the Construction of Substation near *Xie Yu Street*

Abstract: In recent years, NIMBY mass incidents caused by the construction of public facilities are universal, which have influenced and even attacked the stability of the society, so local governments have faced higher requirements in social governance system. There is a Xie Yu Street substation under construction in SIP, Suzhou, in 2015. Until now, group conflict there is continuing and intense, which is a typical NIMBY incident caused by the construction of substation. This paper has showed the conflict of interests among the government, real estate developer, power supply enterprise and surrounding residences, through describing the origin and process of this whole incident in details, based on NIMBY, game theory and local government's administration theory, which helps analyze the main causes of the NIMBY mass incident. Meanwhile, feasible measures have been put forward as follows: to raise the government's abilities of policy making, marketing and communication, to reinforce the citizen participation and to improve information openness which can upgrade government's credibility and achieve the transparency and legalization during the construction of public facilities, to introduce compensation mechanism, and to explore other resolving mechanism to break the recent deadlock in this NIMBY incident. This incident is a representative one during the recent urbanization, so we hope to come up with a feasible solution via deep study and judgment, which can provide some valuable thoughts in preventing similar incidents in advance and give experience reference to those have already happened.

Key words: NIMBY Movement; Mass Incident; Construction of Public Facility; Xie Yu Street

1. 引言

在中国当前快速的城市化进程中，公共服务需求激增，引起城市公共基础设施大量兴建。其中，垃圾处理厂、无线电基站、变电站、火葬场、污水处理中心等基础设施属邻避设施。该类设施往往具有两面性：一方面会给社会民众带来便利，另一方面又可能直接损害毗邻居民的切身利益，如生态环境恶化、房产贬值等。邻避设施的负外部性给周边民众带来“不公平”感，个体利益诉求表达渠道阻塞，就会寻求群体性行动，以获取更大的关注度和影响力，如“马路散步”、集体上访等群体性行动，甚至与政府产生激烈冲突，从而形成邻避型群体事件。

近年来相继发生的江苏启东王子纸业排污项目、浙江余杭垃圾焚烧发电厂、广东茂名PX项目、广东鹤山核燃料厂等事件都是由邻避设施引发的群体性抗议行为。城市发展和现代化建设过程中，政府必须创新社会治理体制和治理模式，科学、民主制定公共服务基础设施建设决策，规避邻避设施负外部性成本的非均衡摊散，畅通公民利益诉求表达渠道，从而有效预防或者合理应对邻避型群体事件的发生。本研究以苏州工业园区“榭雨街”变电站引发的邻避型群体事件为例，剖析事件成因，探讨如何避免邻避型群体事件发生，从而提出事件消解的可行对策，为我国类似邻避型事件的事前预防与妥善处置提供重要的经验借鉴。

2. 理论背景

2.1 研究对象

本研究以邻避型事件为研究对象。20世纪70年代，美国学者O'Hare首次提出了“邻避”（NIMBY, Not In My Back Yard, 即“不要建在我家后院”）概念。^[1]邻避设施是会给生活环境、身体健康、财产安全造成威胁，从而不被当地民众支持的设施或设置，^[2]尽管其具有相对于区域整体的公共效用，但对于直接毗邻区域而言却也存在着潜在的负外部性影响，往往需要周边居民额外承担某种负外部性成本，因而常遭到周边民众的反对。^[3]

据国内外研究，邻避设施有两个显著特征：一是负外部性。邻避设施可能会

造成环境污染、生态破坏、景观影响、噪音污染等，或引发健康问题，也会造成经济和社会影响，如房地产价格下降和社区耻辱；二是成本与效益的不对称性。

邻避设施产生的公共效益由广大民众共享，产生的负外部性却由周边民众承担。^[4]

邻避设施建设是政府、民众、设施运营主体三方之间的博弈，当利益相关者的利益无法平衡，无论超出哪一方的承受能力之外，都可能引发群体事件。^[5]这种由邻避设施的兴建或运行而导致的群体性事件称为邻避型群体事件。该事件已成为影响经济发展和社会稳定的重大障碍。近年，相继发生在厦门、大连、宁波等地反对建设PX项目，广州、无锡、苏州等地反对建设垃圾焚烧发电厂等事件都是典型的邻避型群体事件。如何处理好这类事件，是对政府执政能力的巨大考验。

2.2 研究方法

（1）文献研究法

阅读相关文献、资料 and 文件的基础上，全面分析研究对象的情况。本文主要通过查阅相关文献，还原事件发展始末，在学者邻避型群体事件理论研究的基础上，归纳总结，在理论的视角下剖析该案例。

（2）实证研究法

通过各种调查渠道获取第一手资料，同时与当地政府、周边民众面对面的交流，询问事件经过，了解该事件的来龙去脉、民众的真实想法和心理诉求。

（3）案例分析法

以“榭雨街”变电站真实事件为例，从抽象到具体，从微观到宏观来分析该事件形成成因，透过现象看本质，并探索解决路径。

3. “榭雨街”邻避型群体事件：案例描述

3.1 “榭雨街”邻避型群体事件基本情况

榭雨变电站周边的学校、邻里中心、商业街、体育中心、医院等公共配套设施完善，周边小区居民交通和生活非常便利。以距离榭雨变电站最近的锦溪苑小

区为例，该小区属于一个大型社区，分五期开发，自 2008 年开始建设，2015 年底全面交付使用。常住人口约 12000 人，规划总户数 5894 户，目前居住 4016 户，入住率为 68.14%，是一个规模大、配套全的优质生活社区。

自 2011 年距离变电站地块最近的锦溪苑小区一期交付起，便有民众对该空地产生疑问。开发商表示，该空地为市政公共用地，且在售楼沙盘上进行了标注。随着入住率不断提高，部分民众对空地的规划情况向园区相关部门进行咨询，得到的答复是该空地规划为变电站。这一结果引起周边部分居民的强烈抗议，但由于该地块直处于闲置状态，周边民众后续便未再采取相关行动。

2015 年 9 月 11 日，有关部门将榭雨 110KV 变电站的建设工程规划许可批前公示，公示大致内容为：将在中新大道南、三区锦溪路东、锦溪苑北（加油站）建立一个全户内无人值班的大型变电站。恰逢天津港于 2015 年 8 月 12 日发生特重大爆炸安全事故，民众神经异常敏感。该公示后短短几天，民众通过现场公示箱、“寒山闻钟”论坛、12345 便民服务热线、市长信箱、市委书记信箱等渠道进行的咨询、投诉、反馈多达一千多条，均为抗议和反对建设变电站的声音，已引起各级部门高度关注（具体事实情况，见案例正文）。

2015 年 9 月 17 日晚 8 点多，榭雨变电站周边小区 300 多民众以“散步”的名义聚集到马路上，上演了一场“马路维权”，有组织地大喊“保卫家园”，场面一度失控，交通严重堵塞。派出所等相关职能部门紧急调动人员维护秩序，各方都比较克制，未发生过激行为，人群一直到晚上 11 点多才慢慢散去。房天下等网站对深夜维权进行了报道，各大论坛上也引发了激烈的讨论。园区相关部门与榭雨变电站周边小区部分维权代表进行了沟通，表示会考虑广大民众的意见，将暂缓变电站的审批等相关工作。苏州供电公司针对民众的咨询表示，输变电设施与家用普通电器一样产生同一工频 50 赫兹的电场、磁场，不会产生辐射，对周边环境无影响，苏州供电公司将按照国家标准、规范，依法合规建设。

2015 年 10 月 22 日，榭雨变电站周边小区 100 多位民众又聚集前往苏州市政府上访抗议变电站建设，主要是反映变电站的环评、稳评、加油站和民众楼的安全距离等方面的问题，坚决要求停止建设。根据属地管理的原则，2015 年 10 月 25 日，园区规划建设局针对民众反映的情况进行了回复，同时也在“寒山闻钟”论坛等政府官方平台给予了回复。

虽有官方回复，榭雨变电站周边小区居民却始终不满意，他们认为政府回复远未达到他们理想的结果。期间，园区组织相关部门、供电公司、街道及社区的工作人员积极上门做宣传解释工作，公开环评报告，发放有关电磁辐射的宣传手册、光盘等，计划组织民众到其他类似的项目进行参观和了解情况，但是效果均不理想。根据官方回复，目前只是暂缓变电站建设的相关后续程序，并未取消或者迁建，续建的可能性还是非常大的。特别是距离变电站最近的几幢住宅楼，居民们的各种动作仍默默地进行，如部分居民每晚都到变电站空地查看情况、小范围的讨论、街道及广场进行游行及喊口号等等，零散的上访也时有发生。园区各个街道、社区等相关部门动用了大量的人力，一直密切关注此事件状态。经调查，该事件期间有不少激进的维权代表被带到派出所进行了约谈，几十名维权行为激烈的居民被拘留。

期间，距离变电站最近的锦溪苑小区，有部分业主建议成立业主委员会进行维权。一开始很多人赞同，小区居民对业委会如何成立的相关流程也进行了咨询，但在即将启动业务委员会成员选举时，由于他们内部意见不统一，担心业主委员会被相关部门收买，不能真正代表民意，之后在多方不同意见的权衡与博弈下，最终搁浅。

2015年底，锦溪苑小区3名业主将园区环保局起诉至姑苏区人民法院，起诉事由主要针对榭雨变电站的环评事宜。姑苏区人民法院开庭审理分别于2016年3月2日、2016年3月9日开庭审理后，于2016年7月4日判决：“驳回原告的诉讼请求。”三原告败诉后，于2016年7月13日又上诉至苏州中级人民法院，二审法院于2016年10月17日判决：“驳回上诉，维持原判”。

2016年5月16日，榭雨变电站周边小区民众再次聚集前往苏州市政府和园区上访，反映榭雨110kv变电站项目建设和环评方面相关问题，同时也有民众在网上就此事进行申诉。

3.2 四阶段各方利益纠纷和冲突

整个事件发展到现在，根据斯蒂文·芬克关于阶段分析的理论，可将其分为四阶段：危机潜在期、危机突发期、危机蔓延期和危机解决恢复期。下文将就此展开阐述。

3.2.1 危机潜在期：规划公示日前（2015.9.11 前）

该阶段，开发商告知购房者空地为市政用地，部分购房者通过网络等渠道知晓空地被规划为 110KV 变电站后，在“寒山闻钟”论坛上发起抗议，反对在距离民众楼如此近的地方建造变电站。作为目前政府主导的、最权威的便民平台“寒山闻钟”论坛，可以说，民众在上面反馈的每一条诉求，都会在短时间内传达到对应的政府部门。政府相关部门在最初收到反对意见时，没有积极应对，而是抱着能敷衍就敷衍，打发一条是一条的应付的心态。开发商为了经济利益，空地规划标识模糊。对民众来说，变电站只是规划，未付诸行动，“计划不如变化”心理作祟，民众们仅处骚动状态。而政府方面，看到民众们只是稀稀落落地在网络上进行抗议和抱怨，并未采取实质性行动，也未对政府和社会造成严重影响，便没有引起重视。这个阶段本应是危机处理最易时期，但由于政府处于“被动管理”模式，即民众没有聚集起来进行抗争就不积极处理，导致事件的进一步恶化。

3.2.2 危机突发期：规划公示后（2015.9.11—9.16）

政府规划一经公示，“规划可能会变”的想法彻底破灭。短时间内，周边民众反抗情绪激烈，“马路维权”、政府办公楼前上访抗议等接踵而来，迫使政府采取一系列被动措施，如调动公安机关维护秩序、相关部门与部分维权代表进行沟通、社区工作人员时刻处于警戒状态，以防周边民众再次出现“马路维权”这类妨碍公共秩序的行为。民众为了身体健康、资产保值等自身利益不受损，在短时间内团结起来共同与政府做斗争。政府为了维护社会治安，保证工作的正常开展，便对民众做了一定让步。因此，该阶段虽仅持续一周，但对于时刻处于紧张状态的政府部门和民众来说，无疑漫长，民众的心理已受到严重冲击。

3.2.3 危机蔓延期：政府首回应后（2015.9.17 至今）

官方在巨大压力下表示，将对榭雨 110KV 变电站的相关情况重新进行评估，在重新评估完成前暂缓项目审批，并将督促供电公司方面，在取得相关手续前，不得到施工现场开展任何前期工作。如此答复，周边民众的激愤情绪得以缓和，但问题仍未解决，民众的相关动作有所减少但未停止。为阻止变电站建造，维护

自身权益，距离榭雨变电站最近的锦溪苑小区的 3 名业主针对变电站环评事宜，到法院起诉园区环保局，但以败诉告终。败诉必然不会为该事件画上句点，周边民众的诉求尚未得到满足，政府的被动决策和危机管理不得力，将大大延长危机解决的时间。

3.2.4 危机解决恢复阶段

我们期待政府能与周边民众进行良性互动，给出令多方满意的解决对策，尽快步入危机解决恢复阶段。

4. “榭雨街”邻避型群体事件：形成原因分析

4.1 心理角度：民众惶恐变电站对自身健康产生损害

本案例中，由于榭雨街附近新建体育公园、儿童医院、住宅小区等，原有的供电设施已经无法满足用电需求，政府从惠民角度考虑，于 2012 年再次选址建设“榭雨街”变电站以满足附近民众的生产生活需求。但该变电站紧邻住宅小区和加油站，周边民众担心变电站的“电磁辐射”会对自身及家人的身体健康造成威胁，更甚至会对其繁衍后代带来不良影响。周边民众反映的诉求中提到：“WTO 认定电磁辐射和二手烟、汽车尾气属于同一性质的危害，由此可见，变电站对人体的危害并没有得到排除。电磁辐射会造成心血管系统、神经系统、视觉系统和生殖系统的不良影响，长期处于高电磁辐射的环境中，会使血液、淋巴液和细胞原生质发生的不良改变。”

4.2 现实利益角度：民众担心变电站与房产价值挂钩

邻避设施的负外部性必然会造成周边民众的经济损失，显然这是他们不愿意看到的。邻避设施对周边房价的影响较大，在邻避设施所在的一定范围内，随着距离的接近，房价呈下降趋势。特别是变电站对房价的正相关在一定距离外会更大，周边民众的感受不仅止于电磁波所到之处，还会感受到在生活范围内的不安，进而反映在房价上。^[6]

据实地调查，2015年底距离榭雨变电站最近的锦溪苑小区房价约20000元/平方米，因户型、面积、位置、装修等不同而有一定差异，但靠近加油站或变电站的楼幢比其他区域普遍低2000元/平方米左右。当年同样价格入手的房子，就因为靠近邻避设施，现在房产价值比别人白白少了十几、二十万，对于工薪阶层的百姓来说，是一笔不小的数目。因此，变电站的建造在对当地民众所持房产经济价值上的负面影响有着最直接、最快速的体现，周边民众反对变电站建造的坚决态度也是可以理解的。

4.3 公平角度：政府公信力滑坡致使民众质疑变电站选址科学性

本案例中电力部门规划建设变电站，是为了满足民众基本用电需求，是名副其实的公益项目。从全局角度看，该变电站的建造是正当且必须的。然而，政府公信力滑坡，致使变电站选址遭到民众质疑。政府公信力是政府获取民众信任与支持的一种能力，是国家信用体系的“晴雨表”和“温度计”。^[7]仅在该邻避型事件期间，全国就发生了江苏昆山工厂爆炸案（死亡人数75人）和天津港特大爆炸案（死亡人数165人）两起重大安全事故。又时值西安南郊330千伏变电站，于2016年6月18日主变压器发生故障时引起爆炸。再加上频频爆出的政府官员腐败问题，使得政府在民众内心留下了隐瞒真相、贪污腐败等不公平、不作为印象，政府公信力日益滑坡。这一系列事故和日益严重的社会公平问题，引发了社会民众对政府的信任危机。当民众不再相信政府关心他们利益时，民众更易质疑政府所提议的邻避设施选址方案是否公平、科学。至此，政府公信力陷入了“塔西佗陷阱”^[8]，导致政府无论做出什么决策，民众都会给予其负面评价。

邻避冲突产生，根本原因是邻避设施为社会民众带来了正效益，而邻避设施引发的健康隐患和经济损失，甚至环境污染等负外部性则由设施周边民众来承担，这对设施周边的民众而言，显然是不公平的。每个人都知道邻避设施的重要性，但现在要建在自家后院，没有民众愿意无条件为了公共利益承担成本。他们质疑为什么其他人享受了邻避设施为其带来的便利和利益，却无需承担邻避设施所带来的风险等一系列负外部效应，政府怎么可以牺牲小部分民众的利益，来换取大部分民众的利益。

4.4 风险感知角度：政府与民众的风险认知落差

政府和民众对风险的概念有不同的定义，继而产生风险感知冲突。政府根据专家结论来判断风险，而专家依据相关理论，常基于概率和负面结果的强度来判断风险；然而民众却习惯于通过主观的心理感受、社会经验以及网络信息等来判断风险。^[9]

本案例中，政府、供电公司按规定通过第三方，对变电站进行相应的环境安全评价和社会稳定风险评估。从专业角度解读，该变电站的输变电设施与家用普通电器一样，不会产生辐射，对周边环境无影响。但榭雨变电站周边民众在面对变电站是否有风险这一问题上，有着不一样的感知，他们会更加关注自身利益。所以他们只是基于直觉判断，认定变电站的辐射很大，不可能在国家规定的距离范围之外就一点辐射也没有，长期在这种辐射的环境下肯定会危害到身体健康。“变电站有辐射，有辐射就意味着对身体有害”，这种观念深入民众认知。在这种情况下，民众对变电站的抵抗和恐惧不断放大，容易高估风险预期。

4.5 政府决策角度：政府信息披露模糊，民众参与缺位

民众有知情权，政府信息公开是民众监督政府行政行为的重要渠道，也是政府维护民众合法权益的必要手段。邻避冲突的一个重要原因是信息不对称，主要表现在：邻避设施建设涉及规划选址、环境评价、风险评估、用地许可、土地划拨等一系列公共决策，这些决策往往是政府相关部门单方面作出的。邻避设施建设是多方利益相关者博弈的结果，需要充分权衡相关者的利益。当前，我国政府对邻避设施的决策往往采取的是“决定—宣布—辩护”这种自上而下封闭的行政管理决策模式。^[10]政府在一系列公共决策中“大包大揽”“代民做主”，缺乏必要的听证会和征求意见环节，缺少和民众的沟通，即使有民众参与也往往流于形式，政策决定后利用公权力迫使民众接受，当遇到民众激烈反对时，才会被动的与民众进行接触。^[11]如政府将信息合法合规向民众公开，不仅可以满足民众的知情权，而且也有利于民众事先对邻避设施进行了解，减少邻避设施建设时的阻力；政府信息披露一旦模糊，反而会增加当地民众的质疑与对抗情绪。

本案例中，首先，政府部门在变电站的前期选址规划、后期环评和稳评论证

等过程中一直缺乏民众参与，民众没有共同讨论商议建设变电站相关事宜的权利，使原本就不对称的利益分配结果造成的心理落差加倍放大，导致规划一公示就引发了民众的反对和抵抗。加之，变电站周边民众在“寒山闻钟”论坛上咨询榭雨变电站的社会维稳评估调查结果，并要求公布具体稳评比例等细节时，官方仅简单回复为：“稳评结论作为项目决策的参考，不属于政府信息公开的内容。感谢您的关注。”《政府信息公开条例》明确规定只有涉及“三安全一稳定”、过程性信息、国家秘密、商业机密或者个人隐私等情况下可以不予公开，该答复明显含糊不清，法律依据不足。政府“简单粗暴”的回复，只会更加引起民众的不满，继而激发强烈的反抗心理。其次，根据园区规划建设局工作人员表示，锦溪苑小区西北角的市政用地含加油站、110KV 变电站等功能，变电站的规划在开发商取得土地使用权前就有，并告知了开发商。但是，开发商在楼盘销售时并未明确告知该块空地的真实规划，加之政府对该地块的规划公示信息披露不到位，导致该小区业主可能因此做了错误的买房评估。同时，虽然变电站规划在开发商拍地之前，但在政府将该地块规划成住宅性质地块上市前，应该有新的应对政策，即对该上市地块进行环境评估，是否适合建造住宅；或者对变电站重新进行环境评估，并将新的环境评估结论及时披露。

4.6 法律角度：邻避设施选址立法缺失，民众司法救济途径梗塞

在立法方面，目前我国缺乏对邻避设施选址的法律依据，在此问题上，只能依据行政规划、环境影响评价等方面的法律。当邻避冲突发生后，针对此类纠纷尚未有相关邻避冲突解决方面的立法，只能参考一般性的纠纷解决方式来处理。^[12]在司法救济方面，邻避冲突各方利益主体权利毫无疑问是不对等的，政府掌握着权力，制定着政策，在本次博弈中处于强势和主导地位；邻避设施附近民众缺乏对资源的占有，加上自身社会参与能力限制等原因，他们博弈的力量远不及政府一方，他们缺乏表达利益的有效手段，从而处于劣势地位。同时，许多邻避冲突并不属于法院的受案范围，民众选择合法的途径维权，主要通过上访、投诉等理性的方式。如果这些途径无法维护正当权益，民众往往会采用极端的方式，希望将事情搞大，迫使政府出于“维稳”的考虑将项目停建或者搬迁。

在本案例中，变电站前期规划选址缺乏完善的立法支持，建在谁家后院都会

引发抵触情绪。同时，在冲突形成后，没有规范的群体事件解决机制，无法及时有效地解决冲突，导致已规划的项目无法按时开展。同时周边民众在寻求利益表达时，上访、司法途径等体制内的渠道遭到堵塞。在这种情况下，民众感觉通过体制内的途径解决问题无望，转而寻求其他的体制外的途径来解决这种纠纷。另外，继我国大连福佳PX项目、番禺垃圾焚烧事件等邻避运动民众抗争都取得了“成果”后，民众受到“法不责众”、“小闹小解决，大闹大解决，不闹不解决”的错误参与观念和群体造势心理的影响，更易组成利益相关团体，与政府矛盾升级。

5. “榭雨街”邻避型群体事件：对策及启示

邻避型群体事件的频发对国家法治秩序和社会稳定造成了严重影响，政府应对邻避型群体事件的解决构建一个统一治理框架。这种治理框架不仅要包括群体事件发生之后的应急管理，也要将风险治理、前端治理思路纳入其中。所以，邻避型群体性事件的治理包括邻避风险治理和邻避事件治理两大部分。^[13]邻避风险治理可通过各种政策的设置削减邻避设施所带来的风险，使邻避设施转变为“迎臂”设施；^[14]邻避事件治理可通过科学的解决机制，有效的、合理的解决邻避冲突。具体说，可采取事前完善选址立法、邻避设施信息公开，全方位提升邻避冲突中政府的应对能力、强化公众全过程参与，并且辅以多形式的补偿机制和畅通的救济渠道，从而形成一个可行的消解邻避冲突的系统方案：

5.1 完善邻避设施选址立法，严格遵循规划要求

邻避设施选址是引发邻避冲突的源头，对邻避设施选址进行立法是预防和解决邻避冲突的重要措施。目前我国邻避设施选址立法存在专门性规定较少、立法层级较低等方面的问题。为了依法有效地解决邻避冲突，我国应及时开展邻避设施选址的相关立法工作。一是制定专门的环境冲突解决法，以便更快、更全面地解决环境冲突引起的纠纷；二是制定邻避设施选址专门法律，可根据邻避设施对周边民众影响的不确定性，有针对性的解决邻避设施的选址所带来的纠纷。^[15]

在建设过程中，要符合当地规划要求，并严格按照环保要求及设计规范建设。

在本案例的变电站建设中，还应优化站区布置，项目建成后，周边的工频电场、磁场和无线电干扰应达到环保标准限值要求。

5.2 完善信息公开制度，实现邻避设施项目各环节透明化

政府信息公开是民众对政府在建设邻避设施时进行监督的主要渠道，也是维护民众合法权益的重要手段。信息公开可以使利益相关者了解邻避设施建设的具体情况，实现政府与利益相关者的信息对等，最终有助于达成共识。在操作过程中，一方面，政府应坚持“及时、全面、有效”的原则，实现邻避设施项目各环节透明化；另一方面，政府应该不断完善信息公开制度，保证公开渠道畅通，选择民众易于接受的方式，多渠道、多方式的与利益相关者交流。

本案例中，政府应在相关门户网站开设信息公开专栏，在变电站规划之初设立专门板块，及时公开规划决策时形成的会议纪要、完整的规划设计图，环境评价报告、安全评价报告等。此外，还可以通过新闻发布会、报刊、广播电视、小区公示栏、微信公众号等多样化形式，定期公开监督小组考察报告、工程验收报告、各类评估报告等，实现建设过程的全透明。

5.3 提高政府对邻避冲突的应对能力

5.3.1 “政策营销”能力

政策营销的理念是由企业管理的学科话语延伸而来，是运用“市场营销”的理念和方法来推行政府政策，进而保障政策的贯彻落实。“政策营销”强调尊重民众的意愿，尽可能运用民众易于接受的柔性手段而非强制措施来推行政策。^[16]当前，传统的政策强制灌输模式已经过时，基于公开、平等、互利的原则，以利益为共识基础、以制度为政策保障，在政策认同的基础上实现政府政策的推行传播和贯彻执行。特别是对于关系到毗邻居民切身利益的邻避设施而言，其相关政策能否得到落实，就取决于地方政府能否通过政策营销，与周边居民达成利益上的一致或共识，并制定相关的惩罚机制来监督双方的政策执行情况。

5.3.2 与民众对话能力

对话的实质是平等交流，寻求共同利益，各方面互相妥协。当邻避冲突发生后，在政府与民众的沟通对话中，必须要遵循一定的程序。第一，政府要敢于倾听，要保持对话渠道的畅通；并广开对话沟通的渠道和形式，广泛倾听民众的利益诉求，通过召开听证会、座谈会、招待会等形式邀请民众代表参与，认真交流沟通，寻求双方共同的目标；第二，通过引智等形式，提升政府自身的专业能力和业务水平，对邻避设施进行充分而科学的论证，从而为政策宣传提供权威性科学论据；第三，要让权力与权利平等对话、政府与民众良性互动，尽可能达成双方损失最小的协议；^[17]第四，积极履行协议，制定行事日程表并落实到对应的负责单位，随时更新履行进度，重塑政府公信力和权威性。

5.3.3 正确处理邻避型群体事件能力

当邻避型群体事件发生后，一些地方在“维护稳定”的惯性、僵硬思维下，往往会形成一种“小闹小解决，大闹大解决，不闹不解决”的处理方式，民众针对政府的“维稳”策略，往往以此相威胁，即采用或者威胁破坏社会稳定秩序的手段以期获得政府的让步。之所以出现这样的现象，大抵是由于地方政府往往囿于“稳定压倒一切”的执政思维，片面维护刚性社会稳定。事实上，出于“维稳”的考虑，政府简单的通过停建或者迁建来“维护民众的利益”，是一种惰政、怠政的表现。处理邻避型群体事件，要求政府针对民众维权“依势博弈”的表现形式，有理有节，“化势引导”，面对群体事件中出现的暴力犯罪行为要坚决依法果断处置，而针对“合法、合理”的诉求表达与维权行为，则必须依法维护群众权益、切实解决群众问题，始终以法律为基本手段和立足点，消解“博弈势能”，实现不稳定因素的“软着陆”，从而维护正常的社会秩序。^[18]在此过程中，“公开透明”是能力提升的关键，而视频录像、网络直播等则是必要的实现手段。

5.4 强化民众参与，由“被动决策”转为“主动决策”

随着我国公民权利观念和主体意识的觉醒，民众开始意识到自身作为政策的直接受众，在参与政策制定过程中的必要性和关键性。更何况，客观而言，网络

化、信息化的发展使社会个体的自组织能力得到充分提升，其对于政策制定和执行的影响力也非同日而语。在这种背景下，需要政府与民众之间的双向互动才能实现民众参与。同时，政府应提升民众自身的参与能力，合理表达利益诉求，理性诉求行为（如避免大规模游行以及其他暴力性、危害性等极端行动）。

5.4.1 政府建立民众参与的制度化平台

通过建立平台，实现政府与民众协商性的对话和沟通，让邻避设施涉及到的利害关系者参与到公共政策的制定和决策中去，只有形成一种利害关系者参与其中的政策过程，才能使人人避而远之的“邻避设施”摆脱人们惯以为的神秘色彩和恐怖外衣。苏州工业园区管委会可以借鉴美国马萨诸塞州经验，设置专门的市政设施选址委员会，^[19]邀请变电站周边民众特别是具有代表性的社会精英参与，民众代表选举可由社区牵头，居民自主选举产生。在参与过程中，政府要占据主导地位，疏通参与渠道，扫除参与障碍，确保民众的参与有序、有效，^[20]使民众的积极参与最终转化为“有价值的参与”。

5.4.2 民众要参与到整个政策的制定过程中

当前，各地政府已经认识到行政决策民众参与的必要性和重要性，在做重大行政决策时注意吸纳民众参与。但在行政决策过程中普遍存在民众参与开放性不足的问题。苏州工业园区在规划邻避设施时，可借鉴杭州“开放式决策”模式，决策前广泛征求意见，执行中扩大参与互动，审核后加强反馈与评估，保障民众全程参与决策。具体来说：

在规划选址阶段，园区管委会可以邀请民众参与选址听证会、选址论证会，发放征求意见稿等多样化的方式来了解民众利益诉求，拓宽公民参与渠道，建立平等、自由和包容的协商和沟通机制。对于民众关于变电站建设可能引起的健康、安全、环境等方面的疑虑，及时进行专家答疑，另外可以组织民众进行实地参观考察“现身说法”，消除民众对潜在风险的质疑。通过与民众之间的沟通，最终达成广泛的共识，形成最终的决策方案。

在设施建设阶段，园区管委会可组织成立由民众代表、专家、相关职能部门

组成的监督小组，密切关注变电站建设过程，定期形成考察报告并及时公布考察结果。定期组织民众参观考察施工工地，听取项目方的报告，通过与民众参与互动，确保民众能全程监督项目执行情况。

在项目验收、后期运行阶段，园区管委会应邀请周边民众共同参与变电站的环评、稳评等各项评估调查，及时形成评估报告并公示，确保变电站在后期安全运行。

5.5 引入多种形式的补偿机制

补偿机制是用来化解邻避矛盾的通常手段，通过对邻避设施周边的民众进行补偿，以降低对周边民众带来的不良影响，缓解周边民众的抵制情绪。^[21]

5.5.1 经济补偿

在开发商进行销售定价时虽已考虑变电站影响适当降低周边房价，但随着近年来经济的快速发展，房价的上扬势头一发不可遏制，变电站周边房价与正常房屋差价逐渐拉大。该情况下，政府或设施兴建者可根据当前市场价格差额对变电站周边民众进行一次性价格补偿。同时设立专项的赔偿基金，并成立由政府、供电公司、民众代表等组成相应的管理委员会，用于赔付邻避设施后期运行中可能发生的利益侵损情况。

5.5.2 心理补偿

政府可以主动邀请社区民众参观和监督变电站的运作情况，同时在小区与变电站之间安放电磁辐射与噪声实时监控设备，安装电子显示屏滚动显示实时监测值与国际标准值。通过小区宣传栏、上门发放宣传手册、微信公众号等方式积极宣传相关科学知识，消除恐慌言论对民众的心理影响，加大政府对环境改善、民生建设的正面宣传力度。另外，可安排周边民众定期免费体检消除其健康担忧。

5.5.3 辅助设施补偿

针对民众对变电站建设所带来的安全、健康等方面的担忧，即其负外部性，

可选择在周边兴建更多具有正外部性的公共设施或便利的服务设施进行补偿。如公共健身器械、公共图书馆等休闲设施及场所，以平衡因邻避设施建设所产生的负外部效应。

5.6 完善救济渠道，引导民众依法解决邻避冲突

司法救济是公民合法权益得以实现的最后保障，但是当前我国对于规划制定行为还不能提起行政诉讼，而规划直接影响到邻避设施的选址，如果不能对规划进行救济，那么民众在邻避冲突中可采用的制度内的救济就非常有限，而且效果也很不明显。这就无形中逼迫民众采用“马路维权”等非制度化形式进行维权，从而进一步诱发邻避型群体事件的爆发。所以，政府应完善对邻避冲突的救济问题，为民众权益保障提供相应的途径。

5.6.1 司法解决机制

由法院来解决邻避冲突就必须扩大法院的受案范围，将涉及邻避冲突的行政规划和行政许可纳入到法院的受案范围。本案例中，对于法律工作者可能存在的对变电站实际影响了解欠缺的现状，可以采取“举证责任倒置”的原则，即由政府、供电公司、权威评估机构等来提供变电站对民众环境侵害的程度和可能性的证据^[22]，并聘请公认的权威性专业机构对证据进行解释和监督。

5.6.2 设立专门的邻避冲突解决机构

借鉴日本成立专门的公害等调整委员会的机制，政府也可以成立处置邻避冲突的专门机构，该机构可以隶属于环境保护行政机关，专门处理邻避冲突产生的纠纷，机构的组成人员应该包括具有相当丰富环境纠纷解决经验的行政人员、专家、环保社团的人。^[23]由该机构裁定的结果具有权威性和强制力。对于该机构裁定结果不服而提起诉讼的，法院按照一般的行政诉讼受理，避免了因立法不足产生的不予受理现象。

5.6.3 重视协助处理邻避冲突纠纷的社会组织

因邻避设施涉及过多的法律、技术等专业性的知识，需要此类社会组织向民众提供咨询服务，使民众了解邻避设施可能对身体健康造成的危害大小，还可以提供法律援助，甚至可以充当邻避设施周边民众的诉讼代理人。

6. 结束语

城市的现代化建设和发展中，邻避问题所带来的社会冲突给政府的城市建设与社会治理带来极大考验。政府在建设邻避设施时既要考虑到其满足社会民众生活的需要，又要对其负外部性成本进行合理的分配。正视邻避现象和邻避问题的存在是我们解决所有问题的前提和关键。透过对苏州工业园区“榭雨街”变电站的规划及后续处理过程，在厘清事件冲突过程的基础上，我们通过对邻避型群体事件的成因与生发逻辑的分析，提出其解决之道在于形成制度化的机制，并通过完善相关立法、强化民众参与、完善政府信息公开制度等机制，从而减少邻避冲突发生的可能。邻避冲突在我国依旧还是一个新生的亟待解决的难题，借鉴国外经验形成我国治理邻避问题的解决机制，尚有一段很长的路要走。

参考文献

- [1]O'Hare. "Not On My Block You Don't": Facilities Siting and the Strategic Importance of Compensation, Massachusetts Institute of Technology Laboratory of Architecture and Planning, 1977.
- [2]王佃利,徐晴晴. 邻避冲突的属性分析与治理之道:基于邻避研究综述的分析[J]. 中国行政管理, 2012(12): 83-88.
- [3]陈宝胜. 公共政策过程中的邻避冲突及其治理[J]. 学海, 2012(5): 110-113.
- [4]何艳玲. 中国式邻避冲突:基于事件的分析[J]. 开放时代, 2009(12): 101-114.
- [5]高军波,乔伟峰,刘彦随,陈昆仑. 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.
- [6]杨宗宪,苏倬慧. 迎毗设施与邻避设施对住宅价格影响之研究[J]. 住宅学报, 2011(2). 61-80.

- [7]邓巧玲. 提高地方政府行政执法的公信力[J]. 党政论坛, 2010(8): 24-26.
- [8]付耀华. 我国地方政府公信力“塔西佗陷阱”的自我救赎[J]. 领导科学, 2016(26): 25-27.
- [9]田鹏,陈绍军. 邻避风险的运作机制研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2015(12): 36-42.
- [10]梁新. 行政决策视域下邻避冲突的治理困境及其破解[J]. 中共太原市委党校学报, 2014(2): 53-55.
- [11]张乐,童星. “邻避”冲突管理中的决策困境及其解决思路[J]. 中国行政管理, 2014(4): 109-113.
- [12]邓可祝. 邻避设施选址立法问题研究：以邻避冲突的预防与解决为视角[J]. 法治研究,2014(7): 39-48.
- [13]陶鹏,童星. 怎样看待和处理邻避型群体事件[N]. 南京日报, 2010-09-06.
- [14]周丽旋,彭晓春,关恩浩,张越南,黄思宇. 垃圾焚烧设施民众“邻避”态度调查与受偿意愿测算[J]. 生态经济, 2012(12): 174-177.
- [15]邓可祝. 邻避设施选址立法问题研究：以邻避冲突的预防与解决为视角[J]. 法治研究, 2014(7): 39-48.
- [16]谭翀. 台湾的公共政策营销及对我们的启示[J]. 理论与现代化, 2014(4): 42-47.
- [17]谢金林. 政府要有效引导网络舆论[J]. 理论探索, 2010(2):118-120.
- [18]柴胡. 以法治思维破解“压力维稳”与怠政怪圈 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/legal/2013-07/04/c_124956159.htm, 2013-7-4.
- [19]黄冠中,金均,卓明. 从环境政策角度探析邻避效应——以杭州市中泰九峰垃圾焚烧厂为例[J]. 环境与可持续发展, 2015(1):72-74.
- [20]王雅琴. 公众参与背景下的政府决策能力建设[J]. 中国行政管理, 2014(9): 102-105.
- [21]陶鹏,童星. 邻避型群体性事件及其治理[J]. 南京社会科学, 2010(8): 63-68.
- [22]邓可祝. 论我国邻避冲突的成因及应对[J]. 西部法学评论, 2013(6): 35-40.
- [23]管在高. 邻避型群体性事件产生的原因及预防对策[J]. 管理学刊, 2010(6): 58-62.