

协商民主视角下城市社区邻避冲突治理机制研究

王丽茹

(阜阳幼儿师范高等专科学校, 安徽 阜阳 236000)

【摘要】随着工业化和城市化进程加快,一些为满足社会公益的特殊项目,其自身的负外部性,可能会对周边居民身心健康、财产和社区声誉等造成一定影响,引起邻避冲突。邻避冲突不仅会对社会稳定造成影响,也会对公共设施的选址和修建产生影响,从而导致公共利益难以实现。在城市化进程加快,城市社区居民因反对邻避项目,引发邻避冲突的社会背景下,聚焦协商民主治理机制,梳理协商民主治理邻避冲突的过程,分析协商民主治理邻避冲突的机制建设与困境,提出优化协商民主治理机制的思路,以充分发挥协商民主机制在治理城市社区邻避冲突的优势与机制效用。

【关键词】协商民主;邻避冲突;治理机制

随着社会经济迅速发展,城市化、工业化进程的加快,不管是国外还是国内,一些特殊项目的立项,如精神病医院、戒毒所、垃圾处理厂、化工厂、火电站、加油站等,可能会对周围的环境造成一定的负面影响,引起周围居民身体上或心理上的不适,造成社会恐慌,引发邻避冲突。邻避冲突问题越来越受到政府、学者和社会各界的广泛关注。尤其是近些年来我国邻避冲突频发,可能会引起社会恐慌和动乱,扰乱社会秩序,也对优化社会治理提出挑战。众多学者结合我国国情,从协商民主角度出发,探索化解邻避矛盾、提高社会治理能力的改革实践。

党的十八届三中全会中指出,“社会主义协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现”^[1]。党的十九大会议上强调:“发挥社会主义协商民主重要作用”^[2]。充分发挥协商民主在社会基层治理中的作用,才能更准确发挥其在民主政治生活中的作用,为解决我国现代化进程中的各种矛盾及遇到新问题提供新的治理模式。从协商民主治理角度出发,探索更有效化解和消除邻避问题治理机制,降低邻避问题对社会治理体系和秩序的破坏和影响,推进协商民主治理进程,推进社会治理体系和治理能力现代化。

一、我国城市社区邻避问题形成的原因

(一) 邻避现象负外部性,造成社会不安全感

邻避性设施的负外部性的客观因素会造成社会的不安全感,因为一些邻避性设施的潜在的危险很大,危害力极强。首先,邻避性设施的目的是造福人类,满足广大公民的社会需求,服务于公共利益。但是无法忽视有些邻避性设施在为公众提供便利的同时,对周围居民造成负面影响,引起周围的居民强

烈的社会不安全感,公众的普遍心理是“这些邻避性设施可以修建,但是别在我家后院”。邻避现象产生的环境污染物对人体的伤害程度有不同的等级,部分邻避性设施具有急性危害和潜伏性危害。急性危害是一旦发生事故,将对人体造成巨大伤害和生命危险,潜伏性危害是指该类设施在短时间内很安全,但是无法预测发生事故的时间。社会服务设施的建设虽然对民众健康危害较小,但是仍然不能忽视公众对这类邻避性设施的抵抗情绪。

(二) 公众知情权的缺失,诱导对抗情绪产生

邻避现象出现的原因之一是,国内外在制定公共政策时,都更倾向于精英决策的方式,精英参与决策的过程,呈现出高效率、科学化和低成本的特点。这里存在的问题是,第一,政府不可能完全的大公无私,“理性经济人”假设也存在于政府部门;第二,政府采用精英决策也可能出现问题;第三,决策过程可能存在信息不对称问题;第四方式政府可能出现寻租问题。各种因素夹杂在一起,政府采用精英决策的会导致政府失灵问题。比起决策过程公开透明,公众广泛参与的费时费力的决策过程,政府更倾向于直截了当的决策方式。这样的决策过程会削弱甚至剥夺公众的知情权,引起民众的猜疑和不信任,最终走向抵抗。

(三) 多数人获既得利益,导致利益分配不公

邻避性设施的建目的是为了服务于社会公益,现实情况却是,邻避性设施产生的负外部性风险与受益范围不匹配,受益群体可能是大范围或全国性民众,或者是该设施的利益集团,又或者是政府部门等,但是承受不确定负外部性风险的受众可能是设施周边的小范围民众,甚至可能是几户或一居民。从正义的角度讲,多数人的“搭便车”意味着

少数人必须付出代价，而且这种代有意无意地被的“公共利益”名义所掩盖或忽视，这对利益受损群体显然是不公正的^[3]。邻避性设正外部性一面的，促进社会发展，提供公共服务，保障社会运行的能源供应，服务社会居民，也可能提高政府政绩和增加企业收益等。但是邻避性设施带来的负外部性影响周围民众身心健康，降低生活质量，造成财产损失等，这种心理上的不悦引起抵抗情绪，不公平带来相对剥夺感会加重民众抵抗心理。邻避性设施负外部性客观原因无法改变，带来风险和负担也无法公平分割，利益分配不均，受邻避问题影响的民众相对剥夺感只会引起反抗。

（四）化解纠纷机制缺位，导致邻避矛盾升级

邻避现象发生，原因之一是公众缺乏维权渠道。当邻避问题出现时，传统政府的解决方式不是疏通，而是压制，通过“围追堵截”的方式和控制舆论方向的手段迫使群众妥协，采取这种方式解决问题，可能会逼迫公众妥协，也可能进一步激发民众的抵抗情绪，群众可能会采取更激烈的方式反击，如通过正式的方式上访、行政复议和诉讼等，非正式手段如抗议、悬挂标语、集体签名、网络宣传、静坐、集会、“散步”和其他激烈方式，来表达自己的不满情绪等，这种治标不治本的方式，只能短暂“粉饰太平”。因此完善司法维权程序和良好的协商沟通渠道是化解邻避问题的关键一步。

（五）补偿机制的不健全，社区酝酿潜在风险

邻避问题产生或者影响范围扩大的原因之一即是该有的补偿机制不健全。其一，邻避性设施的在建立之初，邻近居民的知情权可能被削弱，公共政策制定过程被排除在外，环境评估被边缘化，利益分配和风险承担不平衡，利益补偿机制不健全甚至缺失，引起邻近群众的强烈反对。其二，大部分邻避性设施的补偿都是“一刀切”，但邻避性设施在建成投入使用之后，利益集团或广大范围群体受益，邻近居民却承受身心健康被影响的风险，以及财产损失和未知风险的压力。这部分的损失缺乏补偿机制，随着公民维权意识的增强，会有越来越多的人走上环境抗争的道路。

二、完善城市社区邻避冲突协商民主治理机制的对策建议

（一）强化事前风险预防机制

邻避性设施客观的负外部性，是不可避免和消除的，政府作为掌握信息的优势方，如果缺乏事前风险沟通预防意识，不改变传统自上而下的信息传播方式，居民对邻避问题的抵触情绪就难以消除。

首先，社区需要强化风险沟通意识和协商治理意识，在邻避性设施问题上，社区的风险沟通意识和协商治理意识至关重要，及时公布邻避性设施的风险信息，和预防风险的解决方案。将主动权送到社区居民的手中，消除居民的猜疑，减少对政府的不信任。其次，社区搭建事前风险沟通平台需要从两方面着手，第一是强化风险防御机制，风险沟通是在公共理性的约束下，使决策得到公众的信任为目的。在邻避性设施建立之前进行风险沟通，理性协商，从源头着手，良性互动沟通和协商并进。第二是完善风险管控机制，社区建立风险沟通平台，通过对话和态度表明邻避问题的风险可控性和受影响居民的利益可保障性。最后，完善风险沟通平台。邻避性设施的选址和修建的主动权在市级和区级政府，社区只是承担社区的治理工作，无法改变市级和区级的规划决定。因此市级和区级政府在规划邻避性设施时，需要及时公开相关信息，并构建风险沟通平台。

（二）加强公民共识培育机制

公共理性是公民在参与协商民主治理邻避冲突的形成共识的基础，作为协商治理的价值取向是公共理性。罗尔斯认为，公共理性强调的是，公民的投票行为是在公共政治价值的理性指导下进行的，每个人被看作是理性的，提出的政治主张是合理的，而且可以相互理解^[4]。良好的公共共识的基础是社区协商民主治理邻避冲突的关键，协商主体参与协商过程，表达合理诉求的同时，也需要尊重其他协商主体平等表达的权力和倾听别人的利益诉求和偏好，更易于达成协商共识。

社区需要逐步深化公民共识培育机制，增强社区居民的公共共识意识，需要做到三点，第一是提高社区居民的政治素养，社区居民具有较高的政治素养，协商民主治才能有效地发挥。第二是创新协商治理共识机制，传统培育公民共识的途径有学校教育、政治活动和媒体活动等，但是随着现代化发展得越来越快，社会群体的生活节奏也在加快，传统的培育公民共识的政治实践活动的效用越来越低。第三是进一步完善凝聚公共精神机制，社区需要经常举行政治活动，必要的协商治理活动和模拟协商治理的政治实践活动。公民精神一旦形成，就能够在潜移默化中，转化为物质力量，指导居民在协商治理的实践中有序参与，理性协商，有利于邻避冲突的治理。

（三）深化合作共赢治理机制

从邻避冲突的概念来看，修建邻避性设施的目的是为实现社会公益，服务广大社区民众。但是邻避性

设施涉及政府、企业、社会与居民四者之间的利益,如何协调四者之间利益关系,实现合作共赢局面,是必须深思的问题。罗尔斯指出亚里士多德在论述“共和”理念时,认为“共和政体”是大多数人作为统治者而共同追求的公共利益^{5[5]}。在“共和”语境下,统治主体是多数人,集体利益由多数人共同维护,公共利益由所有人公共享受的情形,赋予公共利益以合法性,从而塑造合法性的政体。

协商民主治理邻避冲突的过程中,社区在贯彻合作共赢的治理理念的基础上,构建合作共赢的治理机制。首先,社区需要积极承担政府部门信息公开与宣传的职能,进一步完善信息发布机制。其次,社区应充分发挥社区人大代表、政协委员和政府退休工作人员的作用。人大和政协是社会群体表达利益诉求的重要机构,为受邻避性设施影响的少数群体发声,让其话语权能够得到充分的尊重。最后,社区需要进一步拓宽社会舆论表达机制,积极正确的社会舆论有利于缓和邻避冲突的矛盾。积极的社会舆论,可以促使政府具有快速的反应,及时给予回应。社区应该协助政府部门,拓宽社会舆论表达渠道,积极引导与规范社会舆论,打造合作共赢的社区。

(四) 完善事后利益保障机制

修建邻避性设施的目的是服务社会大众的公共利益,在普遍居民享受邻避性设施带来好处的同时,少数居民的个人利益受到了侵害。利益分配的不公平现象偏离了协商民主制度平等公正的价值追求。罗尔斯在《正义论》中强调:所有社会的基本善——自由与机会、收入与财富及自尊的各种基础——都应该给予平等分配^{6[6]}。既然不能消除利益分配的不公平现象,就必须建立合理的制度来保障少数人的利确保利益分配相对公平益。

面对这方面的困境,社区需要完善事后利益保障机制。第一是,完善个人利益兼顾机制。博曼提出:每个公民的理由都给予同样的关注是决策合法化的必要前提^{7[7]}。因此,社区需要进一步完善少数人的利益兼顾机制,一方面,是在邻避性设施修建之前,将可能受影响的群体和利益集团召集在协商民主的平台上,进行理性协商,启动利益兼顾机制,确保少数人的利益得到保障。另一方面,在邻避冲突解决之后,对于仍然会对少数人产生影响的邻避性设施,由于邻避性设施的风险不确定性,很难预测事后有新的风险出现,所以社区在切实关注受影响居民的同时,也需要关注邻避性设施可能产生的其他风险。

第二是,完善兑现合理要求机制,社区在协调邻

避问题实践中,遇到居民提出合理但不在法律范围内的诉求,缺乏对应保障机制。社区根据协商民主公共理性价值指导,运用公共理性包容性的协商精神,帮助受邻避性设施影响居民维护其合理利益。

第三是,完善利益补偿机制,邻避问题一旦修建,对周围居民的影响已经造成,需要有合理补偿来弥补受影响群体的利益损失。社区应该切实维护受影响群体合法合理的利益诉求,帮助受邻避项目影响群体,落实利益补偿措施。同时需要协助政府部门工作,承接政府部门开展的弥补受邻避性设施影响群体的各项措施,并予以执行与落实。

城市社区运用协商民主治理邻避冲突,一方面是利用协商民主公共理性的价值取向,指导协商主体的参与行为,与社区进行对话协商,灵活有效解决邻避冲突,维护社区稳定。另一方面是提高自身治理能力,力求达到协商民主治理过程的实践价值与行为的统一,从而推进协商民主治理进程,推进治理体系和治理能力现代化。

参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16(02).
- [2] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——中国共产党第十九次全国代表大会报告[N].人民日报,2017-10-28(02).
- [3] 约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏等译.北京:中国社会科学出版社,2009:3.
- [4] 约翰·罗尔斯.公共理性的观念[A],协商民主:论理性与政治[C].北京:中央编译出版社,2006:89.
- [5] 约翰·罗尔斯.公共理性观念再探[A],公共理性与现代学术[C].北京:三联书店,2000:3.
- [6] 约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,等译.北京:中国社会科学出版社,2009,303.
- [7] 詹姆斯·博曼.协商民主与有效社会自由[J],载詹姆斯·博曼、威廉·雷吉主编.协商民主:论理性与政治[M].陈家刚等译,中央编译出版社,2006:237.

基金项目:项目名称:协商民主视角下城市社区邻避冲突治理机制研究,项目类别:校级项目(项目编号:SK20210009)

作者简介:王丽茹(1992.02—),女,安徽阜阳,阜阳幼儿师范高等专科学校马克思主义学院,助教,硕士研究生,社会治理。