

# 环境基础设施“邻避”问题的趋势特征及治理建议

The trend and characteristics of NIMBY syndrome caused by environmental infrastructure and the related solution recommendations

■文 / 王璇 郭红燕 靳颖斯 郝亮

环境基础设施为生产生活提供重要的基础支撑和服务,关系到新型城镇化的质量和水平,更关系到生态文明建设、绿色发展和民生福祉。近年来,在中国城镇化进程中,各地环境基础设施(包括污水、垃圾、危险废物及医疗废物处理处置设施等)建设加快,伴生或引发系列“邻避”事件(包括环境舆情事件、环境群体性事件),进而演变成综合性、复合型社会问题,反过来迫使项目停建、停滞或取消,产生政府、企业和社会多输的局面,既给局部经济社会正常秩序造成不良影响,也给地方政府公信力和治理能力带来严峻挑战。当前,在深入推进新型城镇化的大背景下,准确把握环境基础设施“邻避”问题的趋势特点及破解路径,对于提高公共管理部门风险应对能力,加快推动环境基础设施提质增效具有重要借鉴意义。

## 一、环境基础设施“邻避”问题的趋势特征

从时间维度来看,相比于“十二五”末期和“十三五”初期,中国各类环境基础设施“邻避”问题已经从爆发期进入缓和转型期,环境群体性事件频发态势显著缓解,规模、持续时间和对抗程度均有所减少,环境舆情事件则持续处于

高位,与区域经济发展、项目建设进程及公众环境权利意识变化等均有相关性。当前环境基础设施引发的“邻避”问题已经常态化,从东部经济发达地区到中西部欠发达地区、从城市到农村地区均有发生,“邻避”问题增量风险与存量风险并存,总体表现出以下典型趋势和特点。

一是“邻避”事件发生阶段明显前移。从建设项目全生命周期视角来看,环境基础设施建设引发“邻避”事件的风险具有不确定性,可能发生在项目决策、施工或运营的任何阶段。但是,总体已经由原来的运营阶段、开工实施阶段或环境影响评价审批阶段前移至规划、选址、社会稳定风险评估或环境影响评价报告编制等前期阶段。以垃圾焚烧发电项目为例,近年来相关“邻避”事件多发于项目立项、规划、选址或环境影响评价报告编制阶段等。如北京市亦庄循环经济产业园项目,仅在规划设计阶段就引发附近群众的反对。

二是反对方式更加合法合规。从利益相关方博弈视角来看,不同于以往“一建就闹”的利益诉求方式,参与主体依法维权意识和能力有所提升,在反对时不再仅仅强调项目对居民健康的影响,而是着力从文件与程序的合规

性方面寻找突破口,甚至有专家、律师等专业人士介入,提出较为专业的反对依据。参与主体更注重合法性合规性,积极采取更加理性的反对方式,有的在舆情事件早期采取行政复议和行政诉讼措施来表明立场,有的则通过信访、投诉等官方渠道反映意见诉求。以海南琼海市生活垃圾焚烧发电厂项目为例,当地群众2019年通过发起行政复议,促使其环评批复被撤销。

三是参与群体类型复杂且超越地域属性。理论上,环境基础设施项目容易引发“邻避”事件,主要在于其环境负外部性属性特征,即按距离项目由近及远,反对意见应逐步减少。但是,从相关典型案例来看,参与群体类型较为复杂,项目利益方与非利益相关方同时参与,涉及普通群众、房地产开发商、在外务工人员、环保社会组织、律师等。从地域属性来看,“邻避”事件呈现“溢出效应”,参与群体已经从项目环境影响范围内扩展至项目影响半径以外,有的出现了跨市、跨省而来的反对者,甚至有境外反对势力介入。部分项目呈现距离较近者不反对或意见较小,而距离较远者却反对并态度坚决的特征。如河南荥阳某垃圾焚烧发电项目、北京丰台区某生物质能源中心项目,反对者多为距离较远的中高端小区房产购买者。

四是环境利益诉求与非环境利益诉求叠加。随着中国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,群众对于发展权、环境权、健康权等要求越来越高。在环境基础设施引发的“邻避”事件中,由于不同利益群体环境风险感知存在差异性,各种利益诉求绝非单一存在,而是复杂多样、交织并存,主要包括四大类:第一类是环境利益诉求,如对项目环境污染风险、技术安全或健康危害的担忧;第二类是经济利益诉求,如对项目征地、拆迁等补偿诉求,对不动产贬值、农产品价值变动的忧虑;第三类是社会利益诉求,如家园情结、风水文化习俗等;第四类是其他诉求,如对政府决策的不满、对建设单位质疑等。但是,当公众最初利益诉求得不到满足时,部分反对群体多选择将各类利益诉求包装成“环境问题”,借“环保正义”谋求自身利益绝对化,占领舆论道德制高点,实则已经远远超出生态环境保护范畴。

五是环境舆情与群体性事件联动或共振风险更高。进入移动互联网时代,各类网络舆情传播速度加快,“邻避”事件酝酿期大幅缩短,线上舆情事件与

线下环境群体性事件联动性显著加强,甚至产生“连锁”反应,表现为:一方面,借助各类社交和自媒体平台,部分环境舆情事件发生事态升级,各类舆论观点短时间内极端化和集群化发展,并从线上蔓延到线下,演变为现实中的群体性事件。以2014年杭州九峰垃圾焚烧发电项目为例,在其项目规划公示后,多个环保“维权”QQ群成员数量短时间内迅速飙升,加上部分媒体刊登负面报道等,相继诱发了一系列“维权”活动,最终发生了规模性群体性事件。另一方面,在环境群体性事件发展过程中,部分信息被反映到网络渠道,直接引发线上舆情事件,形成线上网络舆情(如评论、发帖)与线下抗议或集会活动叠加共振现象,进而反过来再对线下群体性事件形态起到推波助澜的作用,使得“邻避”事件呈现“螺旋上升”的发展态势。

## 二、环境基础设施“邻避”问题治理面临的挑战

进入“十四五”时期,经济社会全面绿色转型进入攻坚克难期,人民群众对美好生态环境的诉求持续提升,社会矛盾风险呈现多源多样、点多面广的态势,生态环境社会形势分化敏感、不确定性明显增加,“邻避”风险防范的形势不容乐观,可能会面临更多挑战。

### (一) 加速环境基础设施建设升级的客观要求

中国新型城镇化进入高质量发展阶段,城市发展更注重内涵提升式转变,而不少地区环境基础设施缺口较大,如污水收集管网覆盖不足、部分基础设施超期服役、垃圾处理设施缺乏、黑臭水体尚未消除、蓝绿生态空间有限等,环境基础设施提级扩能迫在眉睫。从现阶段政策导向来看,国家到地方已经陆续出台推动环境基础设施建设的相关政策文件,如“十四五”规划《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》《关于加快推进城镇环境基础设施建设的指导意见》等,明确要实施环境基础设施补短板行动,推动环境基础设施网络由城市向建制镇和乡村延伸覆盖。在这样的形势下,各地环境基础设施建设高峰即将来临,加快建设或提升环境基础设施质量已经成为各地城镇化的必然选择,“建”与“不建”及如何顺利推动项目“落地”等问题已经成为摆在各级地方政府面前的重要议题。

### (二) 公众对“邻避”问题关注度和参与意愿更高

研究表明,“十四五”期间,中国中等收入群体的规模将持续增加,预计1亿人由低收入群体转向中等



收入群体。以上社会结构的变化加剧了风险不确定性,意味着环境民生诉求将更加凸显,社会敏感度进一步增强,更多的群体关注环境公平正义、环境健康等议题,尤其对“邻避”问题。同时,随着环境治理体系改革纵深发展,社会力量被赋予更多权利,社会主体(包括公众个人、社会组织、媒体等)对“邻避”类项目决策参与意愿更强烈,对于项目选址、工艺技术等更为关注,可能增加“邻避”事件发生的概率。

#### (三) 部分地方“邻避”风险治理能力不足

对比来看,在过去的城镇化建设中,由于未曾或较少发生“邻避”事件,仍有相当数量的地方政府及基层管理部门“邻避”风险应对能力不足,表现为:有的是缺乏“邻避”风险防范意识,对项目引发“邻避”问题的风险和后果预判不足;有的是决策信息不透明,甚至抱有侥幸心理或闯关心态盲目决策,增加公众对项目合理性及政府公信力的质疑;有的是风险应对机制尚不健全,跨部门风险协作机制局限于“纸上谈兵”,导致在环境舆情事件或群体性事件中容易处于被动状态;有的是缺乏相关“邻避”事件处理应对经验,倾向于选择摆平、妥协或对峙等传统管控思路来避免群体性事件升级。在未来各地推进环境基础设施的建设进程中,任何“邻避”事件应对处置不当,都可能会出现“邻避”风险空间外溢的情况,甚至出现“邻避”风险传导到社会、经济、政治等多个领域,形成难以控制的“涟漪效应”。

#### (四) 国际国内舆论环境社会形势更为复杂

国际方面,受全球经济下行、中美关系紧张、新冠肺炎疫情等多重因素影响,中国将面临更为复杂多变的国际舆论环境,“邻避”事件有可能被赋予政治含义(环境民主、人权等),借机渗透到意识形态领域,甚至给政治安全和社会稳定带来冲击。国内方面,随着5G、云计算等技术的普及,信息传播情景正在不断变革,极

大地降低环境社会相关信息传播与社会主体间沟通聚集的成本,也增加了环境舆情和群体性事件的不确定性,使得“邻避”问题的防范难度进一步加大。

### 三、环境基础设施“邻避”问题治理的路径与建议

基于当前国内经济、环境和社会发展形势,为应对环境基础设施“邻避”问题,提出建议如下。

#### (一) 提高“邻避”风险防范意识,建立常态化风险防范机制

“邻避”问题风险防范化解的关键离不开地方党委政府的高度重视,单以地方主管部门或项目建设单位牵头推进项目,其对“邻避效应”的综合应对能力有限,难免出现“小马拉大车”的情形。因此,地方党委政府应当高度重视“邻避”问题,既要正视“邻避”问题产生的客观必然性,也要提高“邻避”风险防范意识,尤其要注意把握好互联网时代“邻避”事件发生发展的规律特点及经验教训。要积极主动落实属地责任,建立跨部门协作机制,确保在信息互通、综合研判、决策共享等方面形成有效合力,共同防范环境基础设施项目建设可能引发的“邻避”风险。要坚持依法行政,对于重大类或民生类项目,尤其要处理好维稳和维权的关系,既要考虑公众合法合理诉求,也要依法处置少数恶意或暴力违法行为,不能轻易“否定”已经论证的项目决策。

#### (二) 刚性约束城市发展规划,提前合理布局基础设施

部分环境基础设施项目落地难,与有关规划前瞻性不足、用地安排不合理、不同规划之间衔接不畅、部分规划执行不彻底等问题有关。要坚持“规划先行”的法治理念,加强规划统筹,依法编制区域发展、城镇建设、环保基础设施等规划,同步组织开展规划和战略

环评,将垃圾焚烧发电厂、污水处理厂等作为区域配套项目进行规划,整体优化城市空间布局。健全土地用途管控制度,严格按规划进行项目建设,遵守环境保护距离,控制好项目周边土地开发时序,避免与周边环境起冲突、与先前规划不衔接等问题,出现诸如后建楼盘“包围”已建成的环境基础设施等情况。

### (三) 严格新老项目环境监管,维护政府公信力

环境基础设施的日常运行情况受到社会关注,不良环境表现或环境污染事件的发生都会增加社会负面印象,甚至可能造成“邻避”风险由既有项目蔓延到拟建或新建项目的情况。因此,对于管理部门而言,必须要压实企业主体责任,包括:加大对既有项目的执法监管力度,严查企业违法违规排污行为,根据企业不同环境表现实施不同监管频次和力度,综合应用市场手段、信用手段、社会监督等督促企业守法运营,避免因管理不善、污染物超标排放、环保措施不落实等引发公众质疑,为后续同类型新建项目积累良好口碑。严格做好新建项目审批工作,依法开展项目社会稳定风险评估、环境影响评价等各环节行政审批工作,坚持把合法性审查贯穿整个决策程序,避免项目程序存在瑕疵或漏洞。做好信息公开和公众参与,如公开环评信息、召开环评公众参与座谈会、公开自动监测数据等,切实保障公众环境知情权和参与权,减少信息不对称引发的恐慌。加强企业资质管理和行业规范,引导和鼓励实力雄厚和口碑良好的企业进入。

### (四) 协调平衡各方利益,增强决策的公平公正性


建设对多数人都有益的环境基础设施时,应重点关注和理顺地方政府与当地群众的关系、企业与当地群众、多数群众与少数群众等的关系及利益分配问题。要通过公平的协商谈判与利益补偿机制,推动环境基础设施决策从注重“成本-收益”分析转向“利益-风险”分析,有效协调和平衡不同相关方的利益和风险。要因地制宜实施补偿,既要依法依规,也要综合考虑各类不可控要素,如利益博弈、公众对项目的非理性情绪化评价等,制定系统化的解决方案,以调节微观层面利益分歧。要及时公开利益补偿相关信息,包括资金到付情况、资金使用是否规范合理、补偿承诺是否落实到位等,主动接受社会监督,督促企业履行社会责任,维护公众权益。

### (五) 建立以人民为中心的风险沟通机制,做好

### 群众工作

现阶段,环境基础设施的相关技术和装备已经趋于成熟,环境风险可控性大大提升,而公众仍有担忧或非理性抵制行为,与其科学素养、风险感知敏感等都有关联性。在不少“邻避”事件中,政府并非没有与公众进行风险沟通,而是偏技术理性的沟通过于说教化或偏技术理性,没有抓住“人心”,加剧了公众关于“政府枉顾民众心声”的误解。要提前开展科普宣传,通过包括投放科普宣传片、组织外出参观等方式,引导公众建立正确科学认知,改变公众对以垃圾处理设施等为代表的环境基础设施污染、致癌等污名化的认识,减少对项目及技术的顾虑。要充分发挥基层干部、当地乡贤与居民代表的本地沟通优势,采用多元化沟通方式,如采取入户走访、面对面对话等交流方式,真正地理解公众的担忧。开展必要的环境社会调查,获取重点人群、关键人群的真实想法与具体诉求,精准化开展群众工作,以扭转公众对“邻避”问题的偏见。建立环境社会对话机制,邀请政府、企业、环境专家、非政府机构及群众代表等多方参与,增加各方之间的理解和信任,化解矛盾纠纷,达成共识。

### (六) 完善线上线下舆情监测机制,强化舆论正向引导

对于管理部门而言,越早获取到舆情线索意味着越能够提早介入,及时化解矛盾和防止舆情事件蔓延扩散。要建立环境基础设施项目风险清单,定期对本地存在“邻避”风险隐患的已建、拟建和新建项目开展排查,及时掌握环境基础设施建设和运营中潜在风险点。要拓展舆情监测渠道,既要强化线上舆情监测,包括重要时间节点(如项目规划、环境影响评价信息公开等)网络舆情动态,及时发现苗头性舆情,也要重视线下渠道的舆情线索收集,包括信访、举报热线等渠道投诉或意见,对于出现频次高、影响大或涉及环境敏感类项目的诉求要重点跟踪。要强化舆情分析研判,充分利用大数据、人工智能等技术提升数据分析能力,更准确判断和预警事件态势,揭示环境舆情事件与群体性事件之间关联性,及时为切断风险演化路径及制定应对策略提供决策支持。对于已经发生的“邻避”事件,要坚持事件处理处置与信息公开同步,及时正面发声,影响舆情走势。

作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心