



邻避冲突参与动机及其治理： 基于三种人性假设的视角

赵小燕

摘 要：近年来随着城市化的快速推进，邻避冲突作为一类特殊的环境群体性事件在我国频繁发生。基于“经济人”、“政治人”、“社会人”三种人性假设，可以发现公众参与邻避冲突的动机。相应地，只有居民的经济人、政治人和社会人的人性诉求得到合理的回应，才能有效地化解邻避冲突。而利益补偿机制、决策参与机制、社会信任机制及社区化解冲突机制将有效地回应公众的人性诉求，是治理邻避冲突的重要机制。

关键词：邻避冲突；人性假设；环境治理

环保部发布的相关数据表明，目前我国因环境问题引发的冲突事件年均增长速度高达 30%，环境冲突与传统的征地冲突、劳资冲突被称为引发群体性事件的“三驾马车”。在各类环境冲突事件中，邻避冲突具有容易发动、且议题容易激化并升级的特点，因此正成为当下新兴的、发生频率较高的一类环境冲突事件。邻避冲突是由于邻避设施的选址、兴建以及运营所引发的民众与建设方、政府之间的冲突。而邻避设施(Not In My Backyard, 直译为“别在我家后院”)通常是指那些有环境污染威胁的设施(如垃圾处理厂、发电厂、医院等)，这些设施能为全体居民带来较大的生活便利，但它们往往也会引致比较严重的负外部效应(何艳玲, 2006: 93-103)。从前些年北京和广州居民反对建立垃圾焚烧厂以及大连反对 PX 项目，到 2013 年刚刚发生的成都和昆明市民抗议石化类项目、上海松江民众抵制电池厂项目，不断上演的群体事件表明，随着经济的快速发展和城市化进程的推进，我国正逐渐步入邻避冲突多发的“邻避时代”。

西方发达国家城市化开始较早，邻避冲突的相关研究成果也较为丰富，研究内容主要集中于对冲突的诱因进行阐释。学者们分别从政治学、经济学、管理学、心理学等学科视角对引发邻避冲突的原因进行了较为全面的研究，为邻避冲突的有效解决提供了重要的理论基础。但是，这些研究很少关注公众的冲突参与动机对冲突产生的重要影响，从而无法深入地揭示冲突发生的根本原因。一切行为根源于动机，动机是驱使人们从事各种活动、产生各种行为的动力。而人性假设理论对人的行为动机进行了深刻且丰富的阐释，是研究人性动机的重要理论。因此，本文基于人性假设理论分析了公众参与邻避冲突的复杂动机和真实诉求，并有针对性地提出了冲突的治理机制。

一、理论基础：人性假设理论的阐释

西方管理思想史上关于人性假设的理论层出不穷，如政治人假设、经济人假设、社会人假设、自我实现人假设、复杂人假设，另外还延伸出组织人、道德人、文化人等多种人性假设理论。这些人性假设为明确人性的研究方向、提高研究效率提供了重要的帮助。但

是,相对于具体的、有独特个性的人而言,各种假设都有其特殊的局限性,很难用单一因素对人性进行全面的阐释。因此,任何一种人性假设不在于它的对错,而在于它的实际意义和应用价值(裴广一,2011:35-39)。公众参与邻避冲突的动机十分复杂,而“经济人”、“社会人”、“政治人”动机是邻避冲突中凸显的三种人性动机。

(一) 经济人假设

经济人假设是西方经济学关于人性的基本假设,其创始人亚当·斯密在《国富论》中展现出的经济人假说的基本内容可以概括为:第一,经济人具有自利性,每个人参与经济活动的目的在于寻求个人利益最大化;第二,经济人具有理性特征,经济人会按照市场变化、所处环境及利益倾向做出决策,从而使其经济行为符合经验特征,并达到利益最大化的目的。此外,另一位古典经济学家约翰·穆勒则在《论政治经济学的若干未决问题》一书中也指出,经济人能够通过成本—收益或趋利避害来对其所面临的一切机会和目标及实现目标的手段进行优化选择。新古典主义经济学的发展使古典经济学跨出自己学科的边界,广泛运用于社会科学领域,如贝克尔将“经济人”学说运用到了婚姻、家庭等较为普遍的人类日常生活中。贝克尔认为,无论从事何种职业,无论婚姻状态如何,追求效用最大化是人类活动的唯一目的;他也提出“效用最大化”应取代“利润最大化”,并作为经济学理论的逻辑起点,人类对利益的追逐被定义成人们面对约束所做出的反映一系列欲望、期望、偏好的选择(臧得顺,2009:11-19)。

(二) 政治人假设

关于政治人的解释,学界习惯于引用亚里士多德的至理名言:人天生就是政治动物。亚里士多德关于政治人假设是在分析古希腊城邦时代人们的生存状态时提出来的。“政治”(Politics)是由“城”(Polis)衍化而来的,因此“人类是趋向于城邦生活的动物”这一假设也能够被解释成“人是天生的政治动物”。按照亚里士多德在《政治学》中对“政治人”进行的各种分析,“政治人”具有三方面特征:人是合群性和群居性的动物;人具有利益协调能力,即是“政治能力”的动物;人是具有合作精神的动物。因此,以“政治人”的人性假设为基础的民主政治主张:1. 人类具有“合群性”;2. 如果每个人都具有人性并且具有能力分辨伦理秩序,那么在理论上每个人都有能力管理社会政治组织;3. 管理政治组织主要依靠“法治”而非“人治”;4. 按照自然的本质,人人都具有同等的价值,因而也就应该具有同等的权利。美国著名政治学家拉斯维尔和卡普兰在其合著的《权力与社会》一书中曾将政治人的动机与政治人的欲望结合起来对政治人的特性进行过阐述,并指出:政治人是这样一种人,他们要求关乎他们所有价值权力的最大化,希望以权力决定权力,还把别人也当作提高权力地位和影响的工具,政治人是追求权力最大化的人(汪波,2007:11-19)。

(三) 社会人假设

“社会人”假设的理论基础是人际关系学说,这一学说是由霍桑实验的主持者梅奥提出来的,代表人物是梅奥和马斯洛。梅奥认为,只讲求经济利益的“经济人”假设是不科学的。他提出,人不仅是一个“经济人”,且首先是一个“社会人”,人具有社会性的需求。马克思主义经济学研究也强调“社会人”假设,即从人的社会属性出发分析人的问题,并指出“人的本质不是单个人所固有的抽象物,在其现实性上,它是一切社会关系的总和”(马克思恩格斯,1995:344,56)。马克思和恩格斯还指出,“人不是与世隔绝、离群索居状态的人,是在一定条件下现实生活、并能够根据经验观察的发展中的人”(马克思恩格斯,1995:66)。此外,作为社会学的分支学科,经济社会学也主张人的任何行为都处于一定的人际网络关系之中,并且直接受到周围人的影响,荣誉、赞扬、地位和权力都离不开他人的认可。因此,人们除了做出与自身利益相关的经济行为,还会从事源于虚荣心、光荣感、责任感、怜悯仁慈之心、对亲族之爱或单纯由于习俗的行为。

二、贯穿邻避冲突的三种人性动机

大量邻避冲突案例显示,“经济人”、“政治人”、“社会人”动机是邻避冲突中凸显出的主要人性动机,对冲突参与行为具有较强的解释力。因此,本文将结合三种人性假设理论对公众参与邻避冲突的动机

进行具体分析。

(一) 经济人动机

邻避设施最大的特点是能为全体居民带来较大的生活便利,是社会所需要的。邻避型设施根据其服务功能分为:交通能源设施、废弃物处理设施、化工生产设施、社会服务设施。能源类设施和工业生产类设施是工业发展和经济增长的基础条件,废弃物处理设施为快速城市化和居民的正常生活提供了保障,而社会服务设施则为居民生活质量的提高创造了条件。但是,邻避设施也往往会引致比较严重的负外部效应。如 P. M. Sandman 指出,邻避设施可以导致居民财产贬值;设施的成功设置会降低社区阻止其它不想要的土地利用的能力;噪音污染、交通堵塞、异味等类似影响会导致居民生活水平降低;社区品质降低;社区服务压力增大从而导致社区预算额外增加(Sandman,1986:442-465)。邻避设施的负外部性以及由此产生的成本通常由邻避设施周边的居民承受。作为理性“经济人”,邻避设施周边的居民必然对个体的利益和损失进行权衡。就利益而言,邻避设施周边的居民从邻避设施中获得的是其为大众带来的公共利益,邻避设施产生的利益越大或者越为公众所需要,居民对邻避设施的接受程度越高。如通过对比监狱、垃圾填埋场、焚化炉以及高放射性废料处置场等邻避设施,Jenkins-Smith 等发现居民的接受程度与居民自身的“需求程度”直接相关,对设施的需求度高,居民的接受程度也相应提高,反之越低(Jenkins-Smith & Kunreuther,2005)。在对个体获得的利益进行理性分析的同时,居民也会对邻避设施给自身带来的成本和损失进行计算,如生命健康遭受损害的概率、财产的贬值程度等。在对收益和成本进行比较和权衡后,居民会发现即使邻避设施能给自己带来一定程度的利益,但有限的利益通常不足以弥补设施带来的损失,收益和成本严重不对称。另外,邻避设施具有利益的分散性与成本的集中性特征,即利益并不由周边居民独享,而成本却集中由他们承担,这同样是理性经济人无法接受的。

(二) 政治人动机

基于“政治人”假设,人天生就是政治动物,参与政治生活和政治决策是人的天然本性,公众既有参与政治生活的意愿,也具备参与政治生活的能力。在邻避冲突中,作为政治人的公众在面对与自身利益密切相关的邻避设施时表现出强烈的政治人动机,希望实质性地参与决策之中并获得更多的决策权力,从而更好地维护自身权利。如居民通常自发地、主动地学习有关邻避设施的各种知识,积极搜集邻避设施的技术及风险方面的信息。但是,邻避设施选址的政策制定方式习惯于采用“决定—宣布—辩护”(Decide-Announce-Defend,DAD)的决策模式,即作为决策制定者或推动者的政府,在决策过程中倾向于封闭决策信息,独占规划中的信息,否定外界知情的权利,当决策完全确定后再将决策结果告知居民。政府采取这种决策方式主要基于两点考虑:一是邻避设施会对周边居民造成严重的负外部性,居民如果较早知道相关决策信息很有可能采取强烈的抵制行动。为了推动邻避设施能顺利建成,政府认为封闭式决策是交易成本最低的途径。二是由于邻避设施本身具有高技术性、高复杂性的特点,决策者通常认为,普通公民对于这种设施的了解是“无知的”,不能理智地处理复杂的技术问题;而政治精英和技术精英们在处理此类复杂的决策时具有更高的技术和更强的能力。政府和建设方排斥与公众互动、阻碍决策权力共享的行为必然压抑和限制公众作为“政治人”的参与需求,引发公众与政府和建设方的强烈对抗。美国学者 Ibitayo 和 K. D. Pijawka 对该国各州处理危险、废弃物的邻避设施选址相关的决策及其影响因素进行调查研究发现,设施选址周围公众的及时和持续参与场址的决策过程,与最终选址的成功具有较高的相关性(Ibitayo,1999:379-389)。这也充分体现了政治人参与政治生活和政治决策的倾向。

(三) 社会人动机

居民参与邻避冲突与自身所处的社会环境、社会关系网络及从实践中获得的社会认知密切相关,因此,居民参与邻避冲突具有明显的社会人动机。居民参与邻避冲突的社会人动机具体体现为三个层面:第一,居民的社会认知影响了其冲突参与行为。大量的邻避冲突案例表明,居民们参与邻避冲突并不是因为邻避设施没有经过科学的论证以及严格的环境评价程序,也不是因为这些设施已经出现了安全隐患并被公众察觉,而是公众基于过去的经验产生一定的社会认知,即这些邻避设施发生危险的概率极大。公众之所以在主观上夸大邻避设施的风险,除了根源于邻避设施自身的客观风险以及人们对科学技术的

不确定性外,更重要的原因是公众对政府的极端不信任。而这种不信任则源于公众与政府交往失败的经验以及通过其他社会渠道获得的关于政府的负面认知。这说明,公众参与冲突的行为决策所依赖的重要依据——对邻避设施的风险判断是社会构建的结果(郭巍青、陈晓运,2011:95-118)。第二,邻避冲突的发生具有极强的社会动员效果。奥尔森的集体行动理论提出,相对于大集团而言,小集团的行动能力往往更强。邻避设施负外部性的承担者一般处于一个共同的、相对狭小的社区范围内,其动员过程中会引进更多的地域性认知,其领导者可以通过被居民所熟知的“诉苦”或“受难”叙述来建立行动认同(黄岩、文锦,2010:97)。因此,在邻避冲突中,社区居民具有非常强烈的凝聚力和集体行动意识,居民更容易通过基于一定地缘关系所形成的社会网络进行有效的动员和组织。第三,邻避冲突中的个体在进行冲突参与决策时面临较强的社会压力,不参与抗争却坐享抗争成果的搭便车者通常受到周围人的指责,这种压力对于居民的行为决策具有较大的影响。在顾及到社会压力的情况下,个人的行为决策不仅要考虑到自身的利益诉求,而且也要顾及周围人的看法和意见。如 Oberholzer-Gee 等发现居民对邻避设施是否支持及支持的程度,会随着他所感知到的小区支持度发生变化,当小区对于邻避设施的支持度被认为非常低时,居民会保持沉默,居民投票时一般会倾向于支持被其他人期望的决策行为,从而出现策略投票的想象,并进一步放大现实的反对比例(Oberholzer-Gee & Kunreuther,2005)。

三、邻避冲突治理机制的构建

贯穿邻避冲突的三种人性动机是激发居民参与冲突的重要推动力,只有居民的经济人、政治人和社会人的人性诉求得到合理的回应才能有效地化解邻避冲突。而利益补偿机制、决策参与机制、社会信任机制及社区化解冲突机制将有效地回应公众的人性诉求,是治理邻避冲突的重要机制。

(一) 利益补偿机制

基于经济人假设,居民在获得满意的经济性补偿的情况下,邻避效应的发生概率和危害程度会减小。对利益受损的少数人进行补偿、形成“环保回馈”通常被认为是化解邻避冲突的重要途径。对邻避设施周边居民进行利益补偿需要重点考虑两个问题:一是补偿的方式,二是补偿的数额。就补偿的方式而言,通常存在两种方式:金钱补偿,包括减免物业费、垃圾处理费等;非金钱补偿,包括在小区周边建立供附近民众免费或打折使用的公共设施,如公园、图书馆、运动中心、游泳池等。就补偿的数额而言,这是一个十分复杂的问题,通常涉及补偿标准的确定和居民损失的衡量。在实践中应该通过建立相关的制度和程序对补偿标准及损失的测算等关键性问题进行界定,并得到周边居民的认可。国外在邻避补偿问题上给我们提供了一些有价值的借鉴,如美国一家智库“卡图研究院”(Cato)设计了一套市场化的解决方案,包括三方面内容:第一是津贴原则,一律由政府支付津贴作为对社区及居民的补偿,这些津贴主要用于提升邻避设施周边社区的公益、环保设施和服务;第二是多点原则,即提供邻避设施的多个备选地点,而非一个;第三是公开拍卖原则,即将邻避项目和相应的津贴款项,在备选地点中进行公开拍卖,拍卖价格逐步提高,直到有社区愿意接受该邻避设施。通常拍卖价格有一个极限,即项目方愿意支付的最高价格,在这个极限价格之下居民最后接受的价格是认为能够补偿其利益损失的价格。如果达到极限价格水平仍无社区愿意接受,则说明该设施造成的损失极大,已经超过了项目方愿意支付的水平,此项目会因为没有达到社会最优效益而被取消。

(二) 决策参与机制

基于政治人假设,在邻避设施的决策过程中应全程引入居民参与,为邻避冲突的相关各方(包括民众、政府官员及专业人员等)提供了解、沟通的平台。决策参与对于缓解邻避冲突具有重要的意义:第一,参与决策能够满足“政治人”参与政治生活的本性,体现其参与的价值,并使其权利受到应有的尊重,从而有助于化解居民的对立情绪,缓解邻避情节。Lidskog 指出,公众参与可以增进彼此信任、提高选址过程的公平性,使公众最大限度地接受经过多次听证会沟通讨论形成的最终方案,提升决策的公众认可度,最终增加了邻避设施选址的成功机会(Lidskog,1997:239-249)。Kuhn & Ballard 对加拿大四家污水处理厂的选址策略进行了对比研究,发现即使按照严格技术标准建立的两家处理厂仍然发生了激烈

的社会抗议浪潮,而另外两个基于广泛且有效的公众参与原则进行选址的处理厂则顺利建成投产,未引起居民抗议(Kuhn & Ballard,1998:533-545)。第二,“政治人”不仅具有政治参与的意愿,同时也具有政治参与的能力。“政治人”能够做出合乎理性的决策判断,其政治参与对于邻避决策的改进起到了极为重要的作用。如 Kraft 等在对美国近百次邻避设施选址听证会研究后发现,人们对邻避运动的传统认识存在偏差,邻避运动的参加者既不是对邻避设施相关的科学问题一无所知,也不是完全被狭隘的地域思想和过激情绪所支配,其中很多人对于与邻避设施相关的风险知识非常了解,而且也能够理性地讨论这些可能对环境产生负面影响的邻避项目,听证会中大多数人的发言都是公正平和的(Kraft & Bruce,Lary,1991:299-328)。

(三) 社会信任机制和冲突的社区化解机制

居民对政府的不信任、社区的高度动员效果都是邻避冲突发生的重要影响因素,而这些因素充分体现了居民的“社会人”动机。因此,建立政府的社会信任机制,同时引入社区化解冲突机制,是解决邻避冲突的重要思路。

首先,要建立政府的社会信任机制。对于如何促进政府信任机制的建立,日本和台湾进行了卓有成效的实践。如日本把焚烧发电厂建在市中心大阪环境事业局附近,而台湾地区环境行政机构的办公地点也都常设在焚烧发电厂内以利监督,这些举措增加了公众对政府的信任度,也缓解了邻避冲突的发生。

其次,应建立冲突的社区化解机制。相对于政府及其他社会组织而言,社区组织在化解冲突时具有自身独特的优势,如社区组织对居民的情况较为熟悉,而居民在日常生活中与社区组织的接触也是最多的,因而社区居民对社区组织通常具有较强的信任感。社区组织可以利用自身的优势,经常了解和倾听社区居民的不满,并通过说理、劝解等方式引导居民理性认识邻避设施,特别注重强调设施的公益性。目前,应当充分发挥社区居委会、业主委员会、物业管理公司等社区组织化解邻避冲突的作用。首先,社区居委会是由社区居民集体选举产生,是领导居民进行自我管理、自我服务、自我教育的自治组织。社区居委会可以经常、定期地深入居民中征求居民意见,将居民的各种诉求和呼声及时地向政府反映,同时也将政府的想法传达给公众,以发挥“上情下达、下情上传”的作用,在政府和社区成员之间构建起沟通和理解的桥梁。其次,业主委员会和物业管理公司均是基于业主的委托,为维护业主的利益而产生的组织。当业主利益受到侵害时,业主委员会和物业管理公司有责任与邻避设施的修建方进行谈判,或者将业主的意见反馈到政府的相关管理部门,避免因业主自发组织抗议行为而造成冲突升级。

四、结 语

邻避冲突是伴随社会经济发展和城市化进程而出现的社会冲突,中外学者均认识到邻避冲突的发生机理十分复杂,冲突的化解面临着较大的困境,甚至有学者提出邻避冲突是无解之物。但是,笔者认为,只要深入了解公众参与邻避冲突的动机,才能提出有效的治理对策。“经济人”、“政治人”、“社会人”三种人性动机对公众的邻避冲突参与行为具有较强的解释力,基于三种人性动机提出的利益补偿机制、决策参与机制、政府信任机制和社区化解冲突机制将有效地缓解邻避冲突的发生。但是,值得注意的是,人性是十分复杂的,仅仅三种人性动机并不能全面说明公众参与冲突行为的动机,而且人性假设会随着时间、环境、群体的变化呈现出不同的表现和特征。因此,文中提到的三种人性动机并不是试图对公众参与邻避冲突的所有动机进行阐释,只是通过邻避冲突中凸显的三种人性动机的分析向成功解决邻避冲突问题迈进一步。

另外,我们也应看到,虽然社会转型期中不断发生的社会冲突极大地挑战了政府的治理能力,但正如科塞所述,我们所关心的不是社会冲突的“分裂作用”,而是其增强群体适应和调适能力的结果。作为社会转型期出现的一类典型冲突事件,邻避冲突的治理实践将对提高政府的冲突治理能力、改进政府治理模式具有积极意义。通过文中分析不难发现,社会冲突发生的根源通常在于冲突双方因角色差异而无法理解并回应对方的需求,特别是作为公共事务管理者的政府不能从公众的角度理解其多样化的诉求,决策模式趋向刚性。因此,政府如果能克服传统的冲突管理模式,更多运用治理的理念,提高公众的

话语权，充分回应公众的诉求，将在较大程度上缓解社会冲突的发生。

参考文献：

- [1] 郭巍青、陈晓运(2011). 风险社会的环境异议——以广州市民反对垃圾焚烧厂建设为例. 公共行政评论, 1.
- [2] 何艳玲(2006). “邻避冲突”及其解决：基于一次城市集体抗争的分析. 公共管理研究, 4.
- [3] 黄 岩、文 锦(2010). 邻避设施与邻避运动. 城市问题, 12.
- [4] 马克思恩格斯(1995). 马克思恩格斯选集：第 1 卷. 北京：人民出版社.
- [5] 裴广一(2011). 人性假设与当代管理实践. 学习与探索, 1.
- [6] 汪 波(2007). 政治学基本人性假设的再探讨——论“政治理性人”的基本逻辑. 浙江社会科学, 6.
- [7] 臧得顺(2009). 从波兰尼到格兰诺维特：“社会人”对“经济人”假设的反拨与超越——兼议新经济社会学的最新进展. 甘肃行政学院学报, 6.
- [8] Pijawka K. D. Ibitayo(1999). Reversing NIMBY: an Assessment of State Strategies for Siting Hazardous-Waste Facilities. *Environment and Planning C. Government & Policy*, 17(4).
- [9] H. C. Jenkins-Smith & H. Kunreuther(2005). Mitigation and Benefits Measures as Policy Tools for Siting Potentially Hazardous Facilities: Determinants of Effectiveness and Appropriateness. In Hayden Lesbirel & Daigee Shaw (eds.), *Managing Conflict in Facility Siting*. Cheltenham, U. K. :Edward Elgar.
- [10] Michael E. Kraft & B. Bruce, C. Lary(1991). Citizen Participation and NIMBY Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal . *The Western Political Quarterly*, 2.
- [11] R. G. Kuhn & K. R. Ballard(1998). Canadian Innovations in Siting Hazardous Waste Management Facilities, *Environmental Management* , 22.
- [12] Felix Oberholzer-Gee & Howard Kunreuther(2005). Social Pressure in Siting Conflicts: A Case Study of Siting a Radioactive Waste Repository in Pennsylvania. In Hayden Lesbirel & Daigee Shaw (eds.), *Managing Conflict in Facility Siting*. Cheltenham, U. K. :Edward Elgar.
- [13] Rolf Lidskog(1997). From Conflict to Communication? Public Participation and Critical Communication as a Solution to Siting Conflicts in Planning for Hazardous Waste. *Planning Practice & Research* , 12.
- [14] Peter M. Sandman(1986). Getting to Maybe: Some Communications aspects of Siting Hazardous Waste Facilities. *Seton Hall Legislative Journal* , 2.

The Motivation of Public Participation and the Governance in NIMBY Conflict: The Perspective Based on Three Assumptions of Human Nature

Zhao Xiaoyan (Lecturer, Hubei University of Economics)

Abstract: In recent years, as a kind of environmental group event NIMBY conflicts occur frequently in our country with the rapid development of urbanization, China is entering “NIMBY era”. Western countries have experienced. Foreign scholars explained the causes of NIMBY conflict from different angles, but few scholars are concerned about the motives of public participation in conflict which help to explain the root causes of conflicts. This paper analyzes the motivation of public participation in NIMBY conflict based on three assumptions of human nature and accordingly proposes governance framework of NIMBY conflict.

Key words: NIMBY conflict; assumption of human nature; governance of environment

■ 作者简介：赵小燕，湖北经济学院财政与公共管理学院讲师，华中科技大学经济学院博士生；湖北 武汉 430205。
Email: zxy601@163.com。

■ 基金项目：湖北省教育厅人文社会科学研究项目(13g343)

■ 责任编辑：叶娟丽

