

“邻避风险链”：邻避危机演化的 一个风险解释框架

侯光辉 王元地*

【摘要】基于制度主义的风险管控实践严重忽视了弱势群体的风险感知，造成官僚系统与利益公众风险定义的分歧，由此引发一系列邻避抗议争端。论文以“阿苏卫垃圾厂抗议事件（1994—2014）”为蓝本，提出了“实在风险—感知风险—社会稳定风险”的邻避风险链系统，对其概念、特征、决定因素和生成机制进行了初步的理论梳理，建构了“邻避风险链评估指标体系”。这一风险“连续统”有助于弥合制度主义与文化主义的风险分歧，为从源头上对重大工程项目进行风险评估、管控和阻断提供理论前提，为邻避危机演化机理研究提供了新的解释框架。论文采用了验证性的实例分析，未来，还需从数理实证层面对邻避风险链的构成和有效性进行验证。

【关键词】邻避风险链 邻避危机 感知风险 社会稳定风险 阿苏卫

【中图分类号】C912

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2015）01-0004-25

有害设施^①选址以及由此引发的邻避（Not-in-My-Back-Yard, NIMBY）抗议在不同经济水平、社会结构和政治体制的国家普遍存在（Vittes et al., 1993；邱昌泰，2001；刘冰、苏宏宇，2013）。由邻避性设施引起的群体事件及其造成的社会无序和紧张状态，称之为邻避危机（NIMBY Crisis）。关于邻避危机成因的解释，学界形成了行为主义、结构主义以及融合研究的折衷主义三条

* 侯光辉（skycloudy02@126.com），天津城建大学地测学院，副教授；四川大学商学院，博士研究生；通讯作者：王元地（wangyuandi@scu.edu.cn），四川大学商学院，副教授；丹麦科技大学，博士后。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金项目“公共设施邻避风险链生成与阻断机制研究”（14YJC630047）、天津市高等学校人文社会科学研究项目“城市公共设施邻避冲突演进机理研究——基于行为学视角”（20132105）。

① 常被称为邻避性设施（NIMBY Facilities）。包括：环境风险设施，如化工厂、垃圾焚烧厂（包括填埋场）、污水处理厂、核电站、液化气站、天然气管道、变电站、高压线、磁悬浮轨道线等；以及污名化设施，如殡仪馆、监狱、精神病院、戒毒中心、收容所、低收入者住房等。

路径（侯光辉、王元地，2014）。行为主义聚焦于危机主要参与主体抗议者和政府的行为及其互动；结构主义则强调危机产生的社会经济情境，尤其是制度土壤；折衷主义则试图在某种框架上整合以上两种观点。目前，政策和重大项目所引发的社会稳定风险受到了学界和政界的关注，并就社会风险的评估和管控等议题进行了充分的研究（朱德米，2012；刘泽照、朱正威，2014a；胡象明、王锋，2014）。但是，遗憾的是，一方面，项目风险管理实践侧重于对设施自身风险（客观风险）的评估、管控，而严重忽视了设施所在地公众的风险感知。另一方面，专门针对邻避设施的风险问题及其风险演化机理的研究十分匮乏（曹祖耀、秦春，2012；王凯民、檀榕基，2014；刘中梅等，2014）。风险性是现代社会的普遍特征，风险不仅是客观实在的，也是人们从不同文化背景和特定场域出发建构的产物（Beck，1992；Giddens，1990；Lash，2000）。邻避设施选址困境及引发的社会危机，不仅源于客观风险分配的不均衡，利益主体风险感知的畸变，更是风险在形态、规模和特性上不断演化的结果。因此，专门进行邻避设施风险演化机理的研究，不仅是风险评估和管理的需要，也能为邻避冲突成因及其演化的解释提供新的理论视角。

本文以北京阿苏卫垃圾厂抗议事件（1994 - 2014）为蓝本，采用“邻避风险链”叙事框架，通过对其概念、特征、影响因素和生成模型的讨论，分析危害性设施选址引发的风险分配、风险感知和风险演化问题，并讨论这一理论框架对重大工程项目社会稳定风险评估、邻避危机演化及其治理的理论意义和实践价值。

一、从社会风险研究的转向到社会稳定风险：文献回顾

（一）风险定义的分歧和社会风险研究的转向

自1986年德国学者乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）提出“风险社会”以来，围绕“风险”“社会风险”的理论争论从未停息。由于不同学科视角和文化差异，风险研究始终缺乏一个统一的理论框架（王京京，2014）。围绕风险定义的分歧，主要有两个方面：一是风险是损失性还是不确定性；二是风险是现实的，还是认知的。对于第一个问题，当前学界认为两者并不矛盾，风险的本质是损失的不确定性，那么，社会风险即是社会系统遭致损失的不确定性（冯必扬，2004；杨继君、李波，2014）。对于第二个问题的分歧形成了以贝克、吉登斯为代表的制度主义和以拉什代表的文化主义两个学派。贝克（Beck，1992：

12) 在《风险社会：面向新的现代性》中强调“科学发展和技术创新的阴暗面”形成的技术和生态风险，风险是“有组织不负责任”的结果，有着深刻的制度成因；安东尼·吉登斯（Anthony Giddens）在《现代性的后果》中讨论了现代性的制度基础，并强调现代社会制度结构转型带来的风险（Giddens, 1990）。而斯科特·拉什（Scott Lash）则提出要注意“作为一种文化的风险”（Lash, 2000: 50）。汤普森和维达斯基（Thompson & Widavsky, 1982: 145）认为，风险并没有增加，相反被觉察和意识到的风险增加了，“风险虽然有实质的客观依据，但必然是通过社会形成的……是集体的建构”。社会风险源于制度和现实，这已然成为社会风险研究的基本预设，但作为风险的社会感知常被忽视。制度（现实）主义学派认为风险为客观世界所固有，不会因个人感知而发生变化，基于制度主义的政策制定者注重如何评估、管理和控制社会风险。文化（建构）主义学派则将社会风险视为一种社会建构，注重风险受众的风险认知，并强调风险沟通和公众参与。其实，社会风险在本质上是现实的，一旦嵌入社会结构之中就是建构的（张海波，2007）。随着社会结构的日益复杂，只有将这两者有效结合，才能对社会风险做出有效的解读。

从各国公共设施选址实践看，由于基于不同的立场，政府及其专家系统从制度主义理解和定义风险，而由于缺乏风险知识，利益公众从其文化背景出发对风险进行自我“建构”，导致风险的定义分歧。我国传统项目评价重视项目技术、环境和经济风险的可承受性，缺乏对公众心理和文化伦理层面（如信任）的分析（刘泽照、朱正威，2014a）。许多实例显示，由于社会、文化和政治方面的因素，公众的感知风险水平普遍高于技术专家（Slovic, 1987）。对环境、健康和安全的风险感知是多数反对人士最重要的担心，不能理解公众如何建构他们的风险观点和处理地方担忧不仅增加了东道社区（Host Community）的焦虑，也导致强烈的反对情绪与冲突（Lam & Woo, 2009）。因此，由制度主义走向文化主义和制度主义的融合有助于改变当局只关注技术的倾向，而将公众的风险感知纳入风险评价机制，则有助于实现评价制度的科学化和民主化，提高决策的合法性（Fiorion, 1989; Jacquet & Stedman, 2014）。

（二）利益公众的风险感知

国际学术界至今对风险感知研究的效用和价值仍存明显分歧。比如，有人担心如果感知风险中存在偏见和歧视（如富人普遍歧视风险，而穷人可能对风险无知），将风险感知纳入风险管理决策是否会导致风险分配不公；而若无视感知风险，则政策的合法性和可接受性又何在？不过，在风险日趋复杂和国家民

主化的浪潮下，随着公民环境知识和风险知识的增长，风险感知的研究价值被广泛认可（Pidgeon, 1998）。“决策需要综合主观民主和客观科学手段”的要求也体现了其研究价值（Corin & McMeill, 2012: 1022）。

理解利益公众的风险认知是打开邻避问题黑箱的“钥匙”。风险感知的理论研究和实践探索是现代风险分析和治理的核心话题。相关研究逐步形成了以斯洛维奇（Slovic）和舍贝里（Sjöberg）为代表的心理测量流派和以道格拉斯（Douglas）、维达斯基（Wildavsky）代表的文化学派（刘泽照、朱正威，2014b）。在邻避设施风险方面，强调需要理解公众的风险感知，注意不同邻避设施引起的公众风险感知的差异，及东道社区社会经济特征对风险感知的影响（Schively, 2007）。风险感知在分析抗争者心理—行为机制中具有重要意义，并与其他心理变量结合（如收益感知、公平感知、风险容忍、信任感知）决定了对危害设施的接受态度（Lober & Green, 1994；Lam & Woo, 2009；胡象明、王锋，2014）。公平是风险接受和风险容忍的主要影响因素，如果风险分配被认为是公平的，人们将更乐意接受风险（Keller & Sarin, 1988）。对政府行为的质疑，如“关门主义”式的选址程序（娄胜华、姜姗姗，2012）、“最小抵抗路径”原则下的选址公平性问题（张向和、彭绪亚，2010: 46）都会引发抗争。公众对政府信任度越高，环境安全感越高，支持群体事件的可能性就越低，风险事件降低了公众的风险感知和对技术的接受度（王凯民、谭榕基，2014）。少量研究实证考察了心理变量对风险接受程度的影响（宋涛，2014）。

利益公众的风险感知构成和影响因素极其复杂，且存在着演变甚至突变的可能。风险认知主要由感知利益风险、感知安全风险、感知环境风险和感知声誉损失等构成（侯光辉、王元地，2014）。公众对风险的可能性、严重性、可控性和既存性的认知，受到政府、媒体、其他公众和专家的共同作用（谭爽、胡象明，2013a）。卡斯帕森（Kasperson et al., 2003）认为风险在信息传播阶段和社会反应阶段被扩大，媒体在风险认知传播中作用显著。由于风险信息提供者同时是设施选址的主体，当居民对其不信任时，风险感知会很大，阻碍正确的风险认知的形成，并导致纠纷的长期化（Slovic, 1993）。弗林（Flynn et al., 1994）考察了性别、种族和健康风险感知的数量关系。风险沟通和信息交流有助于降低对行政的不信任和对设施优点的理解增多（Tuler & Kasperson, 2014；Kahan, 2014）。

（三）社会稳定风险的演化

中国正经历着一个特殊的社会转型、制度转轨、改革深化时期，社会结构

调整和社会平衡不断被打破成为常态,“维稳”逐渐成为国家战略(刘泽照、朱正威,2014a)。这一背景下,“社会稳定风险”这一极具中国时代特色的概念开始受到重视。学界一般将其视为广义“社会风险”的等价概念(陈静,2010)。“由于经济、政治、文化等子系统对社会大系统的依赖,任何一个领域内的风险都会影响和波及整个社会,造成社会动荡和社会不安,成为社会风险”(童星、张海波,2007:89)。

当前,社会稳定风险来源、形成机理等方面的研究仍显薄弱,尤其对于重大工程项目或设施引发的社会稳定风险演化逻辑缺乏系统性思考。一些学者认为社会稳定风险来源客观实在的风险因素或事件,如设施自身的技术问题和引发的经济及环境问题(韦晨、郁帅,2013),另一些学者则认为风险来源于利益公众的风险感知(陈晓正、胡象明,2013)。谭爽对邻避风险的生成机理进行了有益的探索。她认为民众的焦虑心理是形成邻避项目社会风险的社会心理基础,从个体焦虑蔓延并演变为“社会焦虑”,形成“焦虑心理产生和蔓延—风险行为促发与强化—社会稳定风险产生或扩散”循环链条(谭爽,胡象明,2013)。她对核电站的实证研究表明,风险认知对社会稳定风险发挥着显著的预测作用(谭爽,2013)。童星、张海波(2008)提出了“社会风险—公共危机”分析框架,认为两者是一个动态的“连续统”(Continuity),在社会风险和公共危机因果关系中,突发事件是过渡点。这体现出危机现象的“波粒二象性”(张海波,2007)。朱德米、平辉艳(2013)提出我国的重大建设项目的环境影响评价存在着公众参与的薄弱环节,由此衍生成环境风险转变成社会风险的演化机制。

综上所述,学界对社会(稳定)风险的来源、形式和演化机理进行了有益的探索。然而,遗憾的是,就重大工程项目而言,从设施选址到公共危机的形成,其背后存在怎样的风险逻辑?社会风险的源头是现实的,还是文化的?哪些机制在风险演化中发挥了作用?这些关键问题还缺乏系统性思考。

二、数据来源与研究方法

(一) 案例选择与数据来源

案例研究的前提是选择适合研究主题的案例样本。为满足研究需要,研究小组按照“目的性抽样”(Purposively Sampling)原则选取样本案例。首先,要求案例事件经历了明显的酝酿、萌发、发展和消亡阶段,各种风险形成、变异得到了充分揭示;其次,案例事件曾经引发社会关注,便于获取丰富的二手资

料；最后，便于实地观察，降低研究成本。根据以上要求，我们最终选择历经20年抗议风波的北京阿苏卫垃圾厂抗议事件作为研究样本。

资料搜集过程如下。①通过CNKI中国知网搜集报纸数据，并用百度等搜索引擎查找相关报道、评论，获取案例事件脉络和细节；②通过网络交互媒体，QQ、论坛等与奥北业主建立联系，进行网络访谈，获取其感知风险和抗争态度信息；③进入现场，项目组在2010—2013年三次进入阿苏卫地区。通过观察和查询相关政府资料获取垃圾厂现实风险数据，采用结构访谈法获取抗议村民和业主的感知风险数据。

（二）研究方法

为充分反映邻避危机演化中风险的变化逻辑，本文采用单案例研究方法。单案例研究较于多案例研究的优点在于，可以通过细节的“深描”获得对问题的全面和深刻了解。一般说来，案例研究分为探索性的和验证性的，前者目的在于建构理论，因而适用于缺乏实质理论（包括构念、命题以及假设和变量）的理论探索阶段，而验证性案例法则以验证已有理论的有效性为目的（毛基业、李晓燕，2010；李春成，2012）。本文在文献回顾的基础上，从风险演化的角度切入，通过理论推演的方法获得一般性理论，而后以案例事件的演变过程和事件细节验证理论的有效性，因而总体上属于验证性案例研究法。验证性案例研究又被分成描述性和解释性的（苏敬勤、崔森，2011），由于本文旨在通过案例阐释理论框架，可以被看作解释性案例研究。

（三）案例分析

阿苏卫（蒙语“保卫”之意）位于昌平区小汤山镇和百善镇交界。阿苏卫垃圾厂抗议是一串事件组，其发端于1994年底当时亚洲最大垃圾填埋场的建设。按照抗议主体和对象的不同，可划分两个抗议过程，每一过程均形成了完整的危机酝酿、发展、高潮和消退，甚至重启阶段。

1. 村民抗议垃圾填埋场阶段（1994—2014）。

阿苏卫填埋场建设初衷是满足东城、西城、朝阳、昌平4区生活垃圾处理要求。据官方档案记载，阿苏卫垃圾填埋场（占地60公顷，设计填埋量1200m³，日处理能力达7000吨）选址依据是“阿苏卫地区是地下水高氟带，不作为水源补给区”，由于宣传采用“国际卫生标准”和“最先进的填埋工艺”，加之两镇争夺征地补偿款，最终项目落地。然而，在项目运行6年后，填埋场周边生活环境发生剧变，臭味、污水、蚊蝇以及一日几百车次的垃圾运输车辆让村民

不堪其苦。期间，阿苏卫村发病率大幅上升，在牛房圈村，40岁以上者患脑血栓疾病的比例高达60%，90%人口有呼吸道疾病（刘晶晶，2015）。环保专家赵章元在此曾检测出严重的渗漏和污染问题。但北京市政市容委员会却在新闻发布会上宣布“填埋场过去没有，现在也没有，永远也不会发生渗漏”。期间，填埋场周边4村（牛房圈、二德庄、阿苏卫和小坨）村民发起多次拦截垃圾车辆、堵塞交通抗议活动。并且，由于政府许诺的村庄搬迁一直未予兑现，更加激发了村民的对立情绪，2014年5月村民重启堵路抗议。

在这一抗议阶段，我们发现，填埋场在选址敲定之时，其固有客观风险的生产和分配随之发生，这一风险形式不以人的主观意志为转移，并最终成为村民抗议的肇源。由于客观风险的存在和加剧，使得感知风险的形成、积累和突变成可能。村民所感知到的环境风险、健康风险，加之未兑现的搬迁承诺所形成的经济风险，最终造成其不断通过上访、聚集、堵路表达诉求，形成严重的社会稳定风险。期间，北京市政市容委也曾试图治理污染和给予污染补偿，以消解村民风险感知，但最终因治污失败而并未奏效。

2. 业主抗议阶段（2007—2014）。

2007年4月，阿苏卫垃圾综合处理项目^①获得批复；2009年7月，垃圾焚烧厂项目开始启动环评。然而，该项目在环评公示前并未真正调研项目周边相关利益群体，或许更是出于对小汤山地区多座别墅社区的“忌惮”，北京市政市容委只在其网站、《昌平日报》和两镇（小汤山、百善）政府大厅予以公示。不过，随着在小汤山镇政府大厅的公告被一帕纳溪谷业主“偶然发现”，以奥北业主^②为主体的抗议垃圾焚烧厂风波由此拉开序幕。在长达数月的抗议过程中，抗议者先后组织了一次50余辆车规模的“巡游”以号召奥北业主起来抗议，另一次则是在9月4日“2009环境卫生世博会”召开之际，发动超过百人规模的“和平示威”。后一事件最终导致20余抗议者遭政府带离，包括领袖人物黄小山在内的5人遭拘（被媒体称为“9·4事件”）。抗议者在灰心失望之余，开始调整抗议策略，并最终“逆转”了事件进程。11月，奥北业主组成的“奥北志愿小组”发布《中国城市环境的生死抉择——垃圾焚烧政策与公众意愿》（以下简

① 2007年4月北京市发改委发布《北京市“十一五”期间生活垃圾处理设施建设规划实施方案》，将阿苏卫地区规划为北京市北部垃圾综合处理中心，由填埋场、综合处理厂、焚烧发电厂三部分组成，主要处理东城、西城、朝阳、昌平四个区生活垃圾。

② 反建人士以奥北地区保利垄上、橘郡、帕纳溪谷、御汤山、汤HOUSE等别墅小区业主为主。由于此地上风上水，地下富有温泉，小汤山附近在2009年陆续建起了多个高档别墅区。这些高档社区最近的离垃圾场不到3公里。

称《生死抉择》)^①，开启官民通话之路。年底，黄小山在凤凰卫视“一虎一席谈”节目上与北京市政市容委总工王维平建立“走廊外交”，研究报告为官方所知。2010年2月，黄小山作为反建人士代表被北京市政市容委邀请赴日和澳门考察，官民对话正式缔结。3月，北京发布项目暂停公示，明确将再次征求公众意见。6月，回国的黄小山自筹资金建立“绿房子”，开始探索垃圾分类处理和“自循环”之路。2014年5月，焚烧项目拖延数年后，在垃圾围城的强大压力下，北京重启阿苏卫垃圾综合处理项目。与此同时，10余座垃圾焚烧项目提上议事日程。期间，阿苏卫地区又爆发村民抗议活动，其斗争的焦点仍在于无法兑现的“村庄搬迁”。

总得来看，抛开案例中丰富的抗议者抗议策略和官民对话的细节信息，我们发现，奥北业主的风险感知仍旧来源于（垃圾焚烧厂）实在风险，即便这一风险仍停留在“概念”层次。这表明，感知风险作为一种心理预期，与项目固有却难以度量的实在风险具有一种“非对称性”。并且，其感知风险形成社会抗争（社会稳定风险）的速度之快、影响之广远超村民主导的抗议阶段，这表明抗议者的个人和群体特征在此发挥了重要影响。案例事件的发展和风险演化过程，见表1所示。

三、邻避风险链：概念与特征

概念的明晰有助于建立一个共同的话语体系。在此，本文接受“风险本质是损失的不确定性”的说法。损失性是风险的根本属性，而不确定性正是这种损失产生的可能性（冯必扬，2004）。基于制度主义与文化主义观点，本文将重大工程项目引发的“社会稳定风险”定义为，由项目固有的技术、环境和经济风险引发公众风险感知，进而诱发公众抗争行为所造成的社会损失的不确定性。在此，我们基于案例，考察社会稳定风险所存在的一种从实在风险，到感知风险，再发展为外显风险的“风险链”演化逻辑。

^① 《生死抉择》通过大量学术文献和案例，结合阿苏卫地区生态环境约束，深入分析了垃圾混合焚烧的危害，从垃圾分类和回收，垃圾资源化、无害化和减量化等方面提出了系统的建议，并提出公众参与的诉求。但全文并未要求垃圾焚烧厂迁址。

表1 案例事件的演进过程

阶段	村民抗议阶段	业主抗议阶段
风险演进 时间范围	1994. 12—至今	2007. 4—2009. 10 2009. 10—2013. 4 2013. 4—至今
阶段特征	风险生产和分配；风险感知不断建构和累积；“慢性”抗议事件（制度化和非制度化抗议）屡次发生；以污染补偿和村庄搬迁为主的利益博弈。 1994 年底，阿苏卫填埋场在昌平区小汤山镇建成运营；临近 4 村搬迁久拖未决；2000—2001 年村民多次拦截垃圾车；2002 年政府拟采取工程手段除污，但最终未落实；期间村民上访、堵路多次；2014 年 5 月村民拦截垃圾车辆，要求解决搬迁安置问题。	实在风险—感知风险—社会稳定风险—风险消弭与重现 风险生产、积累和分配；感知风险外化中的利益与非利益博弈：抗议团体环保知识的学习和角色转变，诉求的多元性；地方政府逐步开放的治理策略，积极应对和互动。 2009 年 11 月“奥北志愿者小组”发表技术报告《生死抉择》以“垃圾参政”，不再要求项目搬迁；2010 年抗议领袖“驴屎蛋儿”随政府考察团赴日考察垃圾处理，不久筹建“绿房子”；2011 年 11 月《北京市生活垃圾管理条例》获得人大批复，并于 2012 年 3 月正式实施。2012 年 9 月，“绿房子”所在的纳帕溪谷被列入昌平区“垃圾分类示范小区”。 2013 年 4 月，《北京市生活垃圾处理设施建设三年实施方案（2013—2015）》发布，阿苏卫生活垃圾焚烧厂赫然在列；2014 年 5 月，阿苏卫循环经济园项目环境影响评价咨询开始公开招标；同期，村庄搬迁重点工程的设计工作启动。
参与主体	4 村村民、昌平区区政府、北京市市容委员会、专家、运营企业	奥北社区别墅业主、北京市政府、区委、区政府、北京市市容委、传统媒体、北京市市容委等职能部门

资料来源：作者自制。

（一）实在风险：生产与分配

由于技术和制度缺陷，财富生产的同时，风险也得以产生。以垃圾处理设施为例，其规划建设为公众创造社会福祉和价值的同时，风险相伴而生。实在风险（Real Risks，或客观风险，Objective Risks）是社会稳定风险的逻辑起点。邻避设施因其技术和工程属性、规模和与东道社区的空间关系，给外界环境和社区带来的不依意志为转移的真实的工程风险，主要包括技术风险、环境风险和经济风险三种形态。技术风险是指风险技术在应用、转移、创新过程中所具有或生发的风险（何江波，2010）。技术风险（包括工艺风险和管理风险）是由邻避设施技术属性决定的，但却通过对生态环境和社区生产生活影响的不确定性和损失性得以体现，即技术风险表现为环境风险和经济风险。环境风险是邻避设施给东道社区带来的生态环境损害可能性。大型建设项目的建设和运营会给周边环境带来有毒有害气体及粉尘、噪音、污水、废渣、固废，危害地下和地表水系统，甚至毁坏周边人文景观。经济风险是设施建设可能导致东道社区经济利益受损的风险，主要由征地拆迁补偿不合理、财产价值折损和生产经营成本上升等引起。邻避设施所固有的风险，也存在一种“技术风险－环境风险－经济风险”演化路径，即技术风险引发环境风险，进而带来经济风险。

风险分配是与风险生产同时进行的，风险分配的前提是风险定义和评价。而由于真实风险的不可计算性，这就引发了分配难题（张玲，2014）。于是掌握专业知识的专家系统就成为了风险分配的权威主体，而在技术专家不明就里的界定与争论中，风险被无限的搁置或者掩盖了。比如，多数垃圾焚烧厂的可行性论证都对其风险估计“过于乐观”，污染处于“可接受水平”和“平均量以下”“零污染不可能”等说辞，使得风险被传统数学公式和方法论争执的魔术帽子变得不可见了（艾志强、沈元军，2013）。此外，由于不同主体风险接受度的不同，工程风险分配又必然引发参与主体谋求利益的博弈行为，从而带来风险分配的不平等和非正义（张玲，2014）。如关于垃圾焚烧技术，在环保领域一直存在着“主烧派”与“反烧派”之争，“反烧派”不仅质疑垃圾未分类前提下焚烧的可行性，甚至还质疑“主烧派”是否涉足垃圾焚烧产业利益链条（孟登科，2009）。

在风险的分配过程中，由于风险与财富的分配具有反向重叠性，“财富向上层集聚，而风险向下层集聚”，风险常常和贫困为伍。而财富则可以获得更多安全和豁免风险的权利，从而形成强者愈强的马太效应。话语阶层通过行使经济权力（如搬离危害设施）、政治权力（如向当局施压）等途径逃避风险。以垃

圾焚烧厂为例，其选址建设意味着公共价值在其服务区域的整体实现，但公共风险却被选址地社区承担，这种“价值—风险”分配的不均衡造成“邻避情结”（NIMBY Syndrome）。中外垃圾场选址实践清晰地表明，垃圾场选址环境风险分配在一定程度上，遵循着社会经济地位逻辑，农村和城市边缘区居民比城市居民承担更多的环境风险（聂伟，2013；龚文娟，2014）。中国情境下，地方政府作为邻避风险分配的实际权威主体，选址操作理论上遵循经济、生态和社会“成本最小化”原则。但是，现实中往往由于话语阶层强烈的抵制而褪变为“最小抵抗路径”原则，最终风险设施选址地甚至会背离生态破坏最小的初衷。

在阿苏卫垃圾厂抗议事件中，1994年垃圾填埋场选址在阿苏卫村主要原因是“当地（昌平区小汤山镇和百善镇）因争夺征地补偿款”，而在“首都优质地下水上游补给地区，北京主导风向的上风口”生态环境优美的小汤山地区建垃圾场，从立项之初便遭诟病（北京奥北志愿者研究小组，2009）。2007年在原填埋场的基础上，拟建北京市北部垃圾综合处理中心（包括综合处理厂、焚烧发电厂）的选址依据则是“原址复建”原则，其基本出发点是减少社会阻力。而此后，奥北业主抗议的主要理由是“既然承认在小汤山建造垃圾填埋场是不合理的，为什么还在原址建垃圾焚烧发电厂？”可见，政府在风险分配上，科学理性让位于经济理性和社会理性，经济打算尤其是社会阻力多寡成了风险分配的现实依据，经济地位低、社会资源少的城乡结合部社区成为“无奈”的现实选择。

（二）感知风险：塑造与建构

感知风险（Perceived Risks）或风险感知（Risk Perceptions）是指由于实在风险的生产和分配，而使得设施所在地东道社区主观感知到的风险。从建构论的视角来看，当代社会并不是风险增加了，而是对风险的察觉和认知程度大大增加了，这是由于社会文化与个体心理的相互作用、共同建构的结果（刘岩，2009）。并且，由于立场和风险知识的差异，利益公众的感知风险与政府专家定义的客观风险常存在“非对称性”，即两者可能在方向和程度上存在差异。官方和技术专家给予“低微”风险定义的事项引发利益公众巨大风险感知的鲜活例证比比皆是，比如被“妖魔化”的PX项目和“处处喊打”的垃圾焚烧项目。在案例事件中，垃圾处理设施的决策者和营运者都试图将风险塑造为“微弱”级别，而塑造的方式则显得十分微妙。在1994年填埋场规划选址时，在北京市各大电台、官方报纸上将其宣传为“亚洲最大、最先进、最安全的现代化垃圾填埋场”。而在2009年焚烧厂选址时，由于受2006年六里屯反焚烧和同年高安

电反焚烧厂事件影响，北京各主要电台、媒体均未进行报道，而相关公众参与、设施商遴选、规划和环评工作都只在相关政府和行业网站予以公告。这表明，受多种因素影响，政府对风险的塑造至少在项目启动阶段是失败的。风险合理塑造的前提是风险的充分揭示，只有将风险的可能来源、影响以及应对措施充分地展示给公众，才可能获得公众的理解、信任和接受，才能将风险感知限制在可接受水平。

由于受多种心理、文化和社会因素的影响，利益公众自我建构的感知风险的结构极为复杂。一般认为，感知分析包括感知身体风险（如安全威胁、健康恶化、发病率上升、死亡率增加）、感知环境风险（生活环境恶化）、感知经济风险（感知房产价值下降、经营成本上升、顾客减少等）、感知文化风险（如地方人文景观、习俗、宗教遭到破坏）、感知社会风险（除声誉下降外，还如社区耻辱，因抗议导致失业、刑拘、报复等）和感知心理风险（如各种不良情绪、抑郁、心理疾病等，对政府的不信任、挫折感等）等6大类风险。当前，对邻避设施感知风险的研究，集中在感知安全/健康风险、感知环境风险、感知利益风险和感知声誉风险4个方面。在案例事件中，抗议者（包括村民和奥北社区业主）表达了对恶臭、污水、蚊蝇、二噁英的担心和对健康威胁的焦虑，对政府和设施运营企业的不信任，业主还强调说垃圾处理项目对财产价值和社区声誉构成了“不可挽回”的影响。

（三）邻避风险链：概念与特征

公共设施邻避风险链（NIMBY Risk Chain, NRC），是由邻避性设施实在风险引发东道社区主观风险感知，进而外化为社会（稳定）风险的一组不断演进的风险范畴，即“实在风险—感知风险—社会稳定风险”连续统。如果说客观风险是邻避设施固有的技术和工程属性，感知风险是内化于利益公众心理的社会投影，那么社会稳定风险便是以上风险形态在一定场域和特定事件催化下不断叠加、积累、突变和外化的结果。

在邻避风险链的生成过程中，常涉及“社会风险”“突发事件”和“公共危机”一组概念。我们认为，对于重大工程项目而言，社会风险即其引起的社会动荡和失序的可能性和损失性，这与社会稳定风险属于同一概念。突发事件是邻避风险演化系统内部或外部产生的足以改变风险性质和规模，导致事态扩大和危机爆发的随机性事件。包括因设施在建或运营中发生的事故（如2011年大连抗议福佳化工PX项目事件）、公众风险感知不断积累形成的自发性抗议事件（如2013年广东江门抗议核原料事件，2014年杭州中泰抗议垃圾焚

烧厂事件）和与邻避设施无关的其他事件（如2014年汕头“9·26”民众冲击市委事件的起因为民众对征地拆迁和垃圾填埋场不满的长期积压，导火索是为“营救被拘捕的参赌分子”^①）三类。而公共危机则是社会风险在突发事件刺激下，形成的具有一定社会影响的群体性事件及造成的社会无序状态。按照发生学逻辑，三者之间存在“连续统”演化逻辑，社会风险是潜在的危机，公共危机则是社会风险的实践性后果（丁烈云等，2009）^②。而突发事件是引发社会风险向公共危机演变的关键和触发因子（童星、张海波，2008；刘晋，2014）。

如此，“实在风险—感知风险—社会（稳定）风险—突发事件—公共危机”就构成了完整的“风险—危机”连续统，这一架构有助于从全局和过程上把握邻避现象，即不仅要以应急管理控制事件，更要从源头上预防邻避风险。

在中国社会场景下，“邻避风险链”呈现出典型特征：

1. “邻避风险链”具有高度的“进阶性”，是风险不断形变、量变、质变的结果

“邻避风险链”存在实在风险、感知风险和社会稳定风险三种形态。一般来说，风险的演化存在“先客观后主观再外化”的运行逻辑，即随着设施选址、建设和运营，实在风险得以产生、显化和积累，风险受众的风险感知得以形成、强化，逐步演变为社会稳定风险。需要注意的是，一定程度上，感知风险的形成可能会脱离实在风险而存在。此外，随着感知风险的累积，若没有外在事件的刺激，可能形成“慢性”公共危机——风险受众因风险不断建构和积累而形成自发性抗议事件；相反，若在外界突发性事件刺激下，则有可能形成“急性”公共危机或灾难——风险受众因外部刺激事件激励而被动形成抗议事件。

案例事件中，村民和业主抗议的两个过程都遵循了上述风险演化逻辑。但是，我们发现，在业主抗议阶段，抗议是随着垃圾焚烧厂环评公示被“偶然发现”而发动的，而此时垃圾焚烧厂并未建成。这表明，感知风险完全可能脱离实在风险，而仅仅作为一种“预期和建构的产物”而存在。另外，在两个抗议阶段，由于都没有外部刺激事件的出现，抗议的形成都是风险感知不断累积而“自发”形成的，即所谓的“慢性”公共危机。

在现代传媒和“自媒体”条件下，邻避危机常形成“线上”活动—“线下”组织—小众抗争—大规模行动的逻辑进路。在信息隐瞒的情况下，风险受众通过QQ群、论坛、微博（信）、手机短信、电话等“线上”方式，进行风险

^① （新闻1+1，2014）。

^② 丁烈云、何家伟和陆汉文（2009）认为风险是抽象的，危机是具象的；谈风险是为了揭示问题，谈危机是为了解决问题；风险的概念是为了反思，而危机的概念是为了控制。

沟通、传播和情绪宣泄。各种“小道消息”和谣言不断碰撞、发酵，诱发小规模“线下”组织和抗议。风险受众的“线下”抗议一般遵循“先制度内、后制度外”的逻辑，即先采用质疑、申诉、信访、诉讼等手段反映诉求，只有当制度化方式被长时间漠视时才会形成上访、聚集、游行、静坐、散步，甚至以群体性突发事件的方式爆发出来。至于采用大规模暴力方式，如冲击党政机关、阻碍拆迁、阻塞交通、暴力打砸等形成恶性群体事件，则并不多见。

案例事件中，从建立反建QQ群、奥北社区论坛和两个独立的反建网站，到试图在帕纳溪谷社区建立维权业主大会，再到百余业主“巡游”奥北地区，最后发展为农展抗议的“9·4事件”。奥北业主的抗议基本遵循了上述抗议逻辑，抗议者对新媒体的利用更是达到了前所未有的程度^①。

2. “邻避风险链”呈现高度的复杂性和不稳定性，是各方利益和非利益博弈的结果

邻避设施及其引发的危机事件涉及多个参与主体，如东道社区居民、企业和社会组织、地方政府职能部门、专家、运营商、媒体和其他公众等。在各地竞相培育垃圾产业链背景下，由于设施建设存在征地拆迁补偿、运营商特许经营和发电入网、政府财政补贴等经济问题，容易形成利益博弈格局。在这一博弈格局内，政府、运营商、专家出于共同的政治经济利益，常结成“利益联盟”^②。在争夺话语权和表达利益主张时，弱势群体常常被忽视，公共参与和风险沟通沦为一纸之谈，从而形成“一边倒”的决策局面。一些邻避项目从动议、规划、选址、建设和运营常常历经数十年，期间各方利益角色不断登场，在争夺话语权和实际利益中将邻避风险链推向复杂且高度不稳定的未知。

案例事件中，1994年垃圾填埋场的选址决策完全排除村民参与，在与市（区）市政市容委谈判垃圾场选址问题时，出于填埋场“征地拆迁款方面的考虑”，镇政府和村委会事实上代理了村民的参政权。事后，4村村民曾就污染补偿、征地拆迁款和村庄搬迁安置，进行多次抗争，但最终结果并不理想（污染

^① 关于事件的详细剖析，见作者另文《邻避危机演化中的官民行为与互动》。

^② 我国垃圾发电产业具有巨大的市场需求和发展潜力，目前多地已制定产业发展规划。这一产业以补贴、上网电价、税收优惠为核心收入，企业毛利率较高。围绕相关利益所形成的企业、政府、利益公众纷争是焚烧厂选址危机背后的重要原因（高广阔、曾晓莹，2012）、（袁源，2013）。

补偿标准为 3.5 元/日/人，搬迁至今未实施^①)。2009 年奥北业主与政府的博弈，诉求则呈现多元和“进阶”性特点。在抗议初期，业主诉求为垃圾焚烧项目停工搬迁（即利益诉求），但在“9·4 事件”后不再要求项目搬迁，而是开始质疑项目合法和合理性，质疑项目程序正义和公众参与不足。在质疑垃圾焚烧技术的同时，业主希望能够推动政府实现“资源化、无害化和减量化”的垃圾处理政策，严格执行垃圾分类制度^②。这表明，抗议者借由“垃圾议题”不仅主张自己的环境、经济和社会利益，更重要的是追求政治利益的公民主张也已显现无遗。在抗议者抗议策略和主张不断进化之后，邻避风险链便不再呈现围绕“邻避设施”的单一语义争论特征，而表现出多元化的政治意蕴。

3. “邻避风险链”上的“放大效应”和“效尤效应”

在邻避风险链上，有两种效应值得关注。“放大效应”是指在风险传播和形态变异过程中，风险的数量规模和影响范围成倍扩张的现象，这一效应存在于风险演化的各个阶段。“放大效应”可能与感知者的收入、阶层、环境知识、环保观念等有关，在严重的官民信任危机和政府不恰当地作为情境下，放大幅度可能更大。比如，案例中，我们发现奥北社区别墅业主群较于其他抗议者（如村民、附近企事业单位）有着更为强烈的风险感知。村民在搬迁屡次受阻之后，其感知风险大大增加了。此外，由于风险受众强烈的风险感知，在风险传播和风险规避过程中，必然通过信访、申诉等手段予以抗争，当这种抗议遭遇推诿、“踢皮球”等制度性壁垒“弹回”之后，“放大效应”甚至会诱发极为剧烈的非理性行为。

“效尤效应”是指抗议者不良行为示范所形成的一连串波及效应，从而加剧社会稳定风险。在案例中，由于填埋场周边 4 村村民抗议要求补偿和搬迁，出于利益攀比，距离稍远的百善、官牛坊、于家坟等村村民也加入抗议中，并与 4 村村民一同“加盖房子”。如果我们纵向考察北京市近年垃圾焚烧厂抗议事件，就会发现阿苏卫抗议事件，明显受到 2006 年六里屯抗议、同年高安屯抗议事件的影响。如果将视野扩大到全国，近年持续爆发的反 PX 事件和反焚烧厂事件表明，“效尤效应”在全国尺度上已具有一定的统计学意义。由于环保议题不仅承

① 2014 年底，搬迁安置房建设工程已启动。访谈资料显示，搬迁拖延 5 年的原因是多方面的，一说是原先规划地块（百善镇孟祖村）被百善镇政府建成商品房出售。另一是“市、区、镇对搬迁补偿费用、用地指标等问题一直存在争议”，而此次搬迁据说政府投入“几十亿”。

② 摘自《关于反对在阿苏卫建垃圾焚烧发电厂的意见书（第五稿）》（奥北业主和企事业单位职工发布，2009 年 11 月 1 日）。

载了道德和正义的含义，又符合了国家政策诉求，因而是“政治安全”的（曾繁旭，2009）。这一常常取得成功的“散步”抗议策略，使得“效尤效应”可能成为邻避危机演化的一种重要机制。

三、邻避风险链的影响因素与生成机制

（一）影响因素研究

基于内生和外生视角，影响和形成邻避风险链的因素主要涉及主体因素、客体因素、情境因素3个方面。不同因素对邻避风险演化的作用对象、作用方式和影响程度存在差异。

1. 主体因素

主体因素是围绕邻避设施所形成的利益和非利益主体，包括东道社区（即风险受众、利益受损者或抗议者）、地方政府及职能部门、设施运营商三类核心主体，和大众媒介、环保类NGO、专家群体、环评公司、上级政府和其他间接参与事件的广泛大众等边缘主体。案例中主要参与主体见表1。

2. 客体因素

客体因素是邻避设施本身固有或与东道社区空间关系相关的一系列因素，包括设施因素（如类型、规模、技术和工程属性）、空间位置关系（主要是与东道社区的距离）和污染物属性（如污染物性质、污染范围、强度和持续性等）。客体因素是形成客观风险的根本来源。一般而言，环境风险类设施较之污名化设施的客观风险更大；设施占地规模越大，技术越不稳定（成熟）、距东道社区越近，客观风险越大；污染物的污染范围越大，污染强度、持续性越强，则客观风险越大。

3. 情境因素

情境因素，是邻避事件所发生的一系列深层次的宏观背景和具体场域。以垃圾焚烧厂抗议为例，包括公共决策机制固化和封闭、危机治理机制缺乏弹性等制度情境，官民信任危机、公民社会崛起、维权意识高涨、网络新媒体深度利用等社会情境，垃圾产业利益链条、拆迁补偿等经济情境因素，城市整体环境恶化和垃圾处理压力增大等环境因素，政府GDP政绩观、上级问责、维稳形势、官商利益捆绑、行政和司法救济僵化等政治法律环境，以及乡村地域的地缘和血缘性等文化情境。

风险受众的风险感知是客观风险（客体因素）、主体因素和情境因素共同作用的结果。其中，风险感知可能因抗议者个体统计学特征和群体特征（如阶层、同质性、结构等）的差异而不同；地方政府影响抗议者风险感知，则贯穿于邻避设施选址论证、建设、运营和邻避事件发生发展的全过程，它通过调节抗议者内在心理机制影响危机走向（Hank et al., 2009）。在邻避设施的论证（可行性研究）阶段，地方政府对风险感知的影响体现在环境影响评价的公众参与上（朱德米、平辉艳，2013）。一般认为，在选址阶段，给予东道社区更多话语权，选址程序公开、公正和透明，风险沟通和公众参与有助于削弱感知风险。在邻避危机治理阶段，政府对抗议者风险感知的影响是通过治理策略和行为施加的。一般认为政府采用更为主动、积极、开放的治理策略，如召开新闻发布会、市民座谈会，推动各利益群体进行充分讨论协商，介绍政府决策困境和思路，则有助于让各利益主体体谅政府苦衷，降低风险受众的风险感知，加强对邻避设施的理解和接受态度。相反，若采取被动、消极和封闭的治理策略，如敷衍上访群众、“踢皮球”、压制和行政处罚等，则可能增加风险受众的风险感知，加剧政府信任危机，导致事态的进一步恶化（刘德海，2010）。

情境因素对风险群体的风险感知和邻避风险链的演化起着潜移默化，然而却可能是根本性的作用。粗放型的经济增长导致生态环境持续恶化是公众风险感知持续增长和邻避危机不断爆发的现实背景，而公共项目可行性研究、环评、决策程序、公众参与、审批机制方面的制度缺陷则是为公众风险感知积累和邻避危机提供了诱因，危机管理机制的缺失则进一步恶化了这一困境（侯光辉、王元地，2014）。

（二）邻避风险链的生成模型及演化机理

基于以上讨论，我们尝试构建“邻避设施风险链生成模型”，以进一步整合和阐释邻避危机的风险演化逻辑（见图1）。这一理论模型表明，邻避风险链的生成存在一种“自演化”逻辑，即在“情境—主体—客体”这一场域中，实在风险伴随设施选址得以生产和分配，并借由感知风险这一关键的中介变量，形成社会稳定风险。这一逻辑几乎无需外部刺激即可自我实现。

邻避风险链演化的一个重要来源是政府不恰当的策略与行为，而政府“非个性化”行为方式却是相关体制机制框定的结果。因此，我们需要在制度情境等情境因素下分析政府行为。在这一演化链条中，情境因素通过影响抗议者、地方政府等主体而发挥了潜在却重要的作用，这一系列作用可概括为放大效应、

效尤效应、突变效应和扩散效应^①，如此，我们初步厘清了情境因素对风险演化的作用机制。

“实在风险—感知风险”链条的发生，大致对应于邻避设施（项目）的可行性论证阶段（或建设运营阶段）^②。在这一阶段，封闭、固化的公共决策系统——以信息“漏斗”、公众参与“走过场”和风险沟通失败为特征——构成了这一链条的加强机制。这一决策机制通过政府行为自发地将利益公众视为“自私”“自利”“无知”，为小众利益不顾大局的“搅局者”，进而利益相关者的利益诉求，甚至知情权和参与权难以获得保障。信息“漏斗”是指在项目选址、环评和审批信息等方面，政府所采用的隐瞒策略；以及当利益公众追索信息时，采用一种渐次“透漏”的策略，这形成了一种“漏斗”机制，即“告诉你所不知道的，隐瞒你所想知道的”（王新才、聂云霞，2014）。信息的缺失，将导致严重的猜疑和不确定性想象，在自媒体情境下，容易造成“小道消息”和谣言的泛滥，加深人们的风险感知。而项目规划和环评中公众参与长期处于一种被动、局限、单一和“事后”状态，造成公众知情权、表达权和参与权虚化，是导致环境风险演化成社会风险的根本原因（朱德米、平辉艳，2013）。风险沟通不力则进一步强化了感知风险和不信任。

在案例事件中信息隐瞒、公众参与“走过场”和风险沟通失效均得到了验证。如某业主说“如果是一个好项目，为什么不提前让大家知道呢？作为直接的利益相关人，我们是最后知道的”。奥北业主对环评公示的范围、时限和内容表达了不满。“贴在镇政府的通栏里，发在昌平周刊和自己的（市政市容委）网站上，如果不是有居民去办事看见了，我们几个人能看到呢？如果我们没有发现，就没有反对，是不是公示就做完了？”接受访谈的村民和业主表示“从未接受过问卷调查或参加听证会”。在赵章元发现填埋场发生严重的污水泄露和重金属超标后，相关部门先是矢口否认，而后也未进行有效的污染治理。在奥北业主要求与“主烧派”专家对话时，也未给予回应。这表明，在削弱风险感知最关键的“实在风险—感知风险”阶段，官民互动所呈现的方式单一、单向、稀少、无效的特征，为下一阶段风险突变埋下了伏笔。

① 实际上，在社会稳定风险的积累中，在外部突发事件刺激下，极有可能形成“突变效应”——即社会稳定风险以群体性抗议行为爆发出来。而小规模群体行为可能又会通过相互模仿形成“扩散效应”，造成更大的公共危机。

② 案例中，受限于环境知识，在垃圾填埋场建成运营多年，实在风险大大显化之后，村民的感知风险才逐渐形成。而业主的感知风险在项目的环评公示阶段就得以显现。

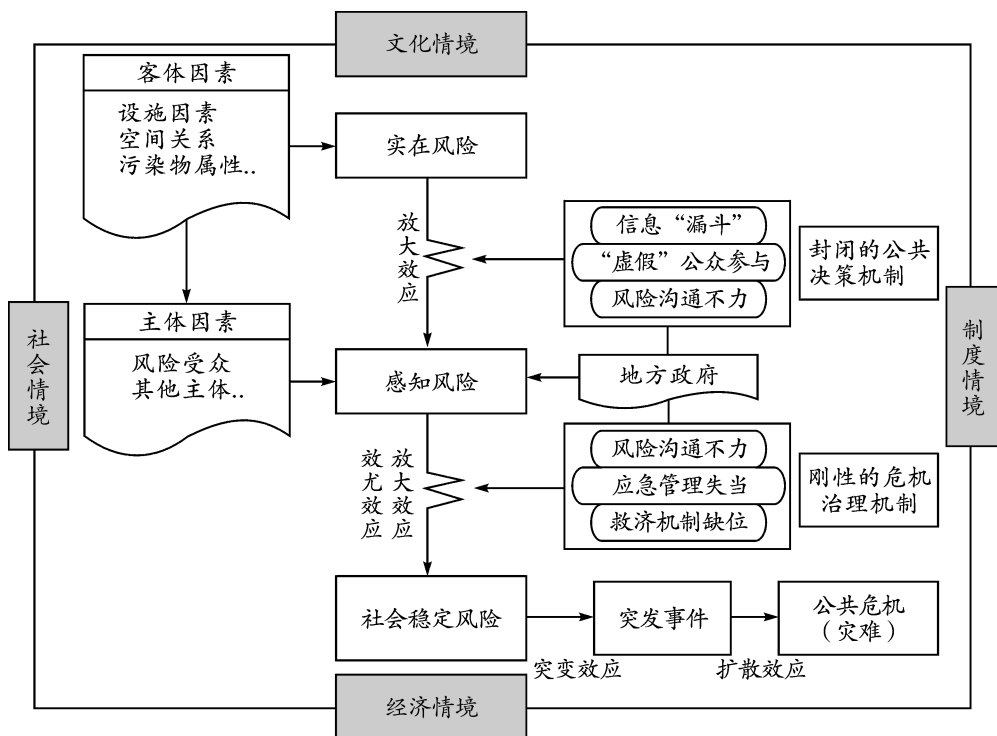


图1 邻避风险链生成模型

资料来源：作者自制。

“感知风险—社会稳定风险”链条则大致对应于邻避危机的治理阶段（实际上没有严格的划分）。在这一链条，也存在一种加强机制——“刚性”的危机治理机制，它具备风险沟通不力、应急管理失当和救济机制缺位三个重要特征。当社会稳定风险已经露头，公众抗争开始显化时，风险沟通的不力和救济机制的缺乏，使得公众诉求的理性表达恶化成非制度化的抗议——网上串联、集体上访、静坐请愿、游行示威、堵塞交通等大规模抗议行为。应急管理机制和长效解决机制的“缺位”，使得政府在合理诉求时置之不理，在群体事件爆发后一味退让，形成“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的治理悖论。这不仅印证了公众“腐败”政府的集体想象，加剧政治生态的信任危机，也进一步强化了利益公众的风险感知和不公平感，诱发持续的抗争行为。这可从全国尺度上，持续爆发和愈演愈烈的反焚烧厂、PX项目和核电项目运动中获得验证。

在案例事件中，我们注意到，所有的沟通诉求几乎都是抗议者发起的。抗议者要求信息公开、污染治理和项目搬迁在前，而镇政府、区（市）市政市容委等部门回馈在后，这表明案例事件中设施建设运营管理部门缺乏主动沟通的

意愿和机制。不过，在“9·4事件”后，政府逐渐开通了沟通渠道，沟通开始富有成效，如派遣市、区、镇三级领导和专家赴阿苏卫接受质询，邀请黄小山赴日考察，主要官员参加“一虎一席谈”等。这为危机暂时化解提供了契机。

案例中，当局进行的应急管理基本上是成功的，村民屡次堵塞垃圾场和“9·4事件”都得到妥善解决。但若观之2012年什邡事件、启东事件，地方政府在应急管理方面的“昏招迭出”所付出的代价令人震惊。此外，案例中无论村民或者业主均未申请行政裁决或者司法诉讼，访谈显示，村民似乎并不认可这种制度化的诉求方式，这或许源于其法律意识的淡薄、诉讼能力的不自信或者对政府（或者法院）的不信任。而业主未提起诉讼的原因则是因为设施还未造成实际损害，法院不予受理。不过，公众针对邻避设施提起的司法诉讼遭遇困阻，可从同年的高安屯抗议焚烧厂事件中获得经验证据^①。在“感知风险—社会稳定风险”及其以后阶段，通过良好的风险沟通、恰当的应急管理和健全的救济，危机管理能够极大地削弱抗议者的风险感知，将社会稳定风险限定在合理范围。不过，从案例看，危机是官方宣布“暂停项目”后才得以停息的，这表明，事后危机管理无法从根本上削弱公众风险感知，彻底斩断邻避风险链条。

四、结束语与讨论：社会稳定风险评估及其阻断

风险研究走向制度主义和文化主义的融合是现代社会日趋复杂的风险认识、评估和管理的必然要求。制度主义观点为风险管理制度建设提供了理论基础，而文化主义观点则将风险研究和管理实践推向纵深。上述邻避风险链生成模型，将社会稳定风险视为客观实在和文化构建叠加的结果，初步厘清了社会风险的演化轨迹和各阶段影响因素，识别了“放大效应”和“效尤效应”等风险现象，并进一步指出了“封闭”公共决策和“刚性”治理两类风险加强机制的作用路径。其主要理论和应用价值讨论如下：

（一）有助于弥合制度主义与文化主义关于风险本质的分歧，并为理解邻避型维稳困局提供了一种基于风险的框架。本文提出的“风险—危机”连续统，指出了风险实在性与感知性的双重属性，这为将制度主义与文化主义观点纳入统一的风险评估和管理实践提供了理论依据。邻避危机所诱发的维稳困局是当

^① 2009年1月柏林爱乐社区业主将朝阳区高安屯垃圾无害化处理中心及运营商（北京金州安洁废物处理有限公司）一并告上法庭。4月二次开庭审理。但最终不了了之。

前我国城市公共危机的一种重要形式，上述“邻避风险链生成模型”从风险演替的角度，初步厘清了邻避危机的生成逻辑，也为其他公共危机的机理研究提供了一种新视角。

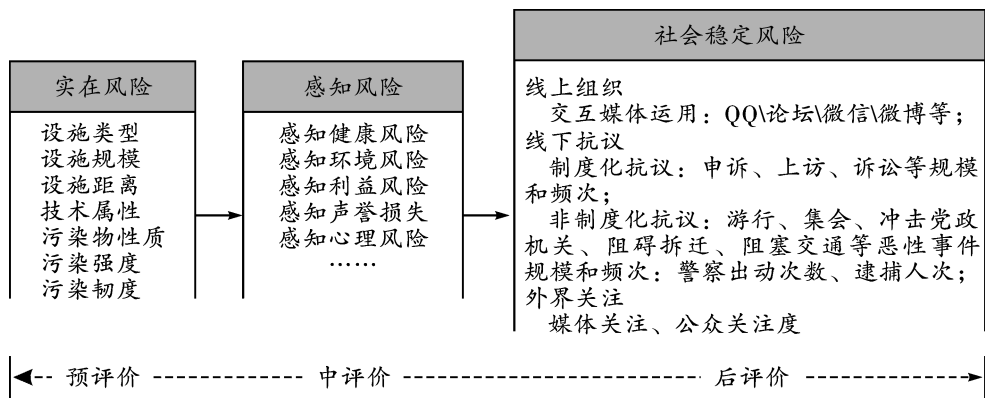


图2 邻避风险链评估指标体系

资料来源：作者自制。

（二）为建构涵盖实在风险、感知风险和外在风险（社会安全风险）的综合风险评价指标体系奠定了初步的理论基础。依据上文讨论，本文初步建立如图2所示“邻避风险链评估指标体系”。

邻避风险链评估指标体系反映了邻避设施风险演化的全过程，有一定的灵活性。在风险评估实践中，可根据风险管理实际需要进行选择。如在项目可行性论证阶段，可重点对项目的实在风险、感知风险进行事前评价；在项目建设和运营过程中，可重点对项目感知风险进行事中评价；在项目危机事件治理阶段，可重点对社会安全风险进行事后评价。也可对三种风险形态进行综合性评价。

（三）邻避风险链为从风险源头建立风险阻断机制提供了理论前提。风险阻断机制是风险形成与演化的拆解机制，其中斩断风险受众的风险感知，并将其控制在可接受范围之内尤为重要。我国“闭性”公共项目决策机制难以保证公众参与和信息沟通的有效落实，是邻避争端不断涌现的本质动因。因此，化解“实在风险—感知风险”的关键在于在项目论证阶段实行真正的公众参与机制、有效的信息公开和广泛的风险沟通制度，这是阻断风险演化的前提。而破解“感知风险—社会安全风险”在于危机治理阶段的危机治理机制和权利救济机制的协同。当前危机治理机制的“刚性”是邻避争端形成“闹解”和“多输困境”的根本原因。解决这一困境的出路是危机治理法律法规体系的建立和健全，

在利益公众合理诉求阶段进行及时的行政和司法救济，将社会稳定风险消弭于无形；在危机事件爆发时，及时采用信息发布、公众磋商、集会管理等应急手段进行综合整治；在危机消弭阶段，采用经济补偿、社区回馈等手段进行善后处理。

综述之，本文初步建立了邻避风险链生成体系，并结合阿苏卫垃圾设施抗议事件对社会风险的生产、分配、建构和演化进行了讨论。从逻辑上看，本文属于理论推演性的探索研究，从方法论看，采用了验证性案例研究法。未来，可基于特定场域，对邻避风险链的各风险形态和影响因素，进行变量操作化定义，并据此设计测量量表进行实地调研，采用数理统计方法在实证层面进行验证。

参考文献

- 艾志强、沈元军(2013). 风险与技术风险概念界定的关系研究. 科技管理研究, 12: 199-202.
- 北京奥北志愿者研究小组(2009). 中国城市环境的生死抉择——垃圾焚烧政策与公众意愿. 豆丁网: <http://www.docin.com/p-420166844.html>.
- 曹祖耀、秦春(2012). 邻避设施及其社会稳定风险防范. 中国工程咨询, 12: 28-31.
- 陈静(2010). 建立社会稳定风险评估机制探析. 社会保障研究, 3: 97-102.
- 陈晓正、胡象明(2013). 重大工程项目社会稳定风险评估研究——基于社会预期的视角. 北京航空航天大学学报: 社会科学版, 26(2): 15-18.
- 丁烈云、何家伟、陆汉文(2009). 社会风险预警与公共危机防控: 基于突变理论的分析. 人文杂志, 6: 161-168.
- 冯必扬(2004). 社会风险: 视角、内涵与成因. 天津社会科学, 2: 74-78.
- 高广阔、曾晓莹(2012). 我国垃圾发电产业竞争力分析. 2: 58-60.
- 龚文娟(2014). 环境风险在人群中的社会空间分配. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 3: 49-58.
- 何江波(2010). 论工程风险的原因及其规避机制. 自然辩证法研究, 2: 62-67.
- 侯光辉、王元地(2014). 邻避危机何以愈演愈烈——一个整合性归因模型. 公共管理学报, 3: 80-92.
- 胡象明、王锋(2014). 一个新的社会稳定风险评估分析框架: 风险感知的视角. 中国行政管理, 4: 102-108.
- 李春成(2012). 略论公共管理案例研究. 中国行政管理, 9: 121-124.
- 刘冰、苏宏宇(2013). 邻避项目解决方案探索: 西方国家危险设施选址的经验及启示. 中国应急管理, 8: 49-53.

- 刘德海(2010). 群体性突发事件中政府机会主义行为的演化博弈分析. 中国管理科学, 2: 175-183.
- 刘岩(2009). “风险社会”三论及其应用价值. 浙江社会科学, 3: 64-71.
- 刘晋(2014). “社会风险——公共危机”演化逻辑下的应急管理. 党政论坛, 2: 100-104.
- 刘晶晶(2015). 阿苏卫之蚀: 环保部门迟迟不能解决的问题. 中国商报, 1月25日.
- 刘泽照、朱正威(2014a). 中国社会稳定风险评估实践框架及关键着力点. 西南大学学报(社会科学版), 5: 50-58.
- 刘泽照、朱正威(2014b). 公共管理视域下风险及治理研究图谱与主题脉系——基于国际SSCI的计量分析(1965-2013). 公共管理学报, 3: 127-138.
- 刘中梅、王续琨、侯海燕(2014). 邻避理论与公众接受技术风险的因素识别分析——以公众对辽宁沿海经济带化工工业的风险感知为例. 改革与战略, 1: 86-89.
- 娄胜华、姜姗姗(2012). “邻避运动”在澳门的兴起及其治理——以美沙酮服务站选址争议为个案. 中国行政管理, 4: 114-117.
- 毛基业、李晓燕(2010). 理论在案例研究中的作用——中国企业管理案例论坛(2009)综述与范文分析. 管理世界, 2: 106-113.
- 孟登科(2009). 专家、说客还是商人? 垃圾“主烧派”, 你为谁做主?. 南方周末, 12月3日. <http://www.infzm.com/content/38241>
- 聂伟(2013). 社会经济地位与环境风险分配——基于厦门垃圾处理的实证研究. 中国地质大学学报: 社会科学版, 4: 45-52.
- 邱昌泰(2001). 从“邻避情结”到“迎臂效应”——台湾环保抗争的问题与出路. 政治科学论丛, 10: 33-56.
- 宋涛(2014). 环境正义与环境风险接受研究——基于湖北省L县垃圾处理设施周边四村的调查. 武汉: 华中农业大学.
- 苏敬勤、崔森(2011). 探索性与验证性案例研究访谈问题设计: 理论与案例. 管理学报, 10: 1428-1437.
- 童星、张海波(2007). 中国转型期的社会风险及识别——理论探讨与经验研究. 南京: 南京大学出版社.
- 童星、张海波(2008). 群体性突发事件及其治理——社会风险与公共危机综合分析框架下的再考量. 学术界, 2: 35-45.
- 韦晨、郁帅(2013). 重大项目社会稳定风险评估视角探究——以轨道交通建设项目的社会稳定风险评估为例. 上海船舶运输科学研究所学报, 3: 8-11.
- 王京京(2014). 国外社会风险理论研究的进展及启示. 国外理论动态, 9: 95-103.
- 王凯民、檀榕基(2014). 环境安全感、政府信任与风险治理——从“邻避效应”的角度分析. 行政与法, 2: 10-15.
- 王新才、聂云霞(2014). 信息剩余与信息短缺: 政府信息公开中的悖论解析. 情报科学,

1: 3-7.

谭爽、胡象明 (2013). 邻避型社会稳定风险中风险认知的预测作用及其调控——以核电站为例. 武汉大学学报 (哲学社会科学版), 5: 75-81.

谭爽 (2013). 邻避项目社会稳定风险的生成及防范——基于焦虑心理的视角. 北京航空航天大学学报 (社会科学版), 3: 25-29.

新闻 1+1 (2014). “汕头事件”——请让真相战胜谣言. 央视网, 9月30日. <http://news.hqcr.com/projects/news/view.aspx?nid=421649>

杨继君、李波 (2014). 基层社会稳定风险评估方法创新及其应用——基于风险矩阵图法的视角. 桂海论丛, 5: 91-96.

袁源 (2013). 垃圾焚烧发电产业进入黄金期. 证券时报, 11月11日, A07版.

朱德米 (2012). 政策缝隙、风险源与社会稳定风险评估. 经济社会体制比较, 2: 170-177.

朱德米、平辉艳 (2013). 环境风险转变社会风险的演化机制及其应对. 南京社会科学, 7: 57-63.

张海波 (2007). 社会风险研究的范式. 南京大学学报 (哲学·人文科学·社会科学版), 2: 138-146.

张向和、彭绪亚 (2010). 基于邻避效应的垃圾处理场选址博弈研究. 统计与决策, 20: 45-49.

曾繁旭 (2009). 国家控制下的 NGO 议题建构——以中国议题为例. 传播与社会学刊, 8: 15-59.

张铃 (2014). 工程的风险分配及其正义当论. 马克思主义与现实, 2: 65-69.

Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge, UK: Polity.

Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.

Lash, S. (2000). *Risk Culture. The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*. London: Sage Publications.

Corin, S. E. McNeill, A. & Atapattu, A. (2012). Democracy and Risk-based Decision-making: The Next Step in Public Involvement. *Journal of Risk Research*, 15(8): 1021-1026.

Flynn, J., Slovic, P. & Mertz, C. K. (1994). Gender, Race, and Perception of Environmental Health Risks. *Risk analysis*, 14(6): 1101-1108.

Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge, UK: Polity.

Fiorino, D. J. (1989). Technical and Democratic Values in Risk Analysis. *Risk Analysis*, 9(3): 293-299.

Hank, C., Carlol, L. & Matthew, C. (2009) Overcoming NIMBY: Partisanship, Ideology, and Change in Risk Perception. *Midwestern Political Science Association*, 23(3): 1-42.

Jacquet, J. B. & Stedman, R. C. (2014). The Risk of Social-psychological Disruption as an Impact

- of Energy Development and Environmental change. *Journal of Environmental Planning and Management*, 57(9):1 – 20.
- Kahan, D. M. (2014). Vaccine Risk Perceptions and Ad Hoc Risk Communication: An Empirical Assessment. *CCP Risk Perception Studies Report No. 17; Yale Law & Economics Research Paper*. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2386034> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2386034>
- Kasperson, J. X., Kasperson, R. E., Pidgeon, N., & Slovic, P. (2003). The Social Amplification of Risk: Assessing Fifteen Years of Research and Theory. *The Social Amplification of Risk*, 1: 13 – 46.
- Keller, L. R. & Sarin, R. K. (1988). Equity in Social Risk: Some Empirical Observations. *Risk Analysis*, 8(1):135 – 146.
- Slovic, P. (1987). Perception of Risk. *Science*, 236(4799):280 – 285.
- Lam, K. C. & Woo, L. Y. (2009). Public Perception of Locally Unwanted Facilities in Hong Kong: Implications for Conflict Resolution. *Local Environment*, 14(9):851 – 869.
- Lober, D. J. & Green, D. P. (1994). NIMBY or NIABY: A Logit Model of Opposition to Solid – waste – disposal Facility Siting. *Journal of Environmental Management*, 40(1):33 – 50.
- Pidgeon, N. (1998). Risk Assessment, Risk Values and the Social Science Programme: Why We do Need Risk Perception Research. *Reliability Engineering & System Safety*, 59(1):5 – 15.
- Schively, C. (2007). Understanding the NIMBY and LULU phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. *Journal of Planning Literature*, 21(3):255 – 266.
- Slovic, P. (1993). Perceived Risk, Trust, and Democracy. *Risk Analysis*, 13(6):675 – 682.
- Thompson, M. & Wildavsky, A. (1982). A Proposal to Create a Cultural Theory of Risk. *The Risk Analysis Controversy*. Springer Berlin Heidelberg: 145 – 161.
- Tuler, S. P. & Kasperson, R. E. (2014). Social Distrust and Its Implication for Risk Communication: An Example of High Level Radioactive Waste Management. *Effective Risk Communication*, 12:91 – 107.
- Vittes, M. E., Pollock III, P. H., & Lilie, S. A. (1993). Factors Contributing to NIMBY Attitudes. *Waste Management*, 13(2):125 – 129.

责任编辑：何艳玲