

邻避风险的运作机制研究

田 鹏,陈绍军

(河海大学公共管理学院,江苏南京 210098)

摘 要:基于风险竞技场理论,通过对BOBO城垃圾分类转运站事件的个案研究,审视了邻避风险的社会生成逻辑及其运作机制,从而揭开了“中国式邻避冲突困境”的症结。首先,作为一种社会互动的产物,不同风险心智图式及风险建构策略是风险竞技场中邻避风险运作的内驱力,即风险认知结构错位是博弈双方风险沟通失败的重要原因;其次,家园意识崛起及制度化利益表达机制的缺失导致社区居民采用非常规行动以打破政府单方主导的博弈规则,进而实现利益诉求的非正式表达;最后,一方面邻避项目是地方领导者经济资源和政治资源的重要载体,另一方面它引起的群体性事件会侵蚀政府权力行使的社会基础,从而导致地方政府的执政危机,使得博弈双方的风险互动陷入新一轮的“立项—抗议—停止”之中。

关键词:风险竞技场;邻避风险;机制分析

中图分类号:C916

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2015)06-0036-07

一、问题的提出

随着我国城镇化进程的进一步加快,由邻避现象导致的群体性事件,即“邻避型群体性事件”频发^[1],并逐渐成为转型期重要的社会风险源,如何破解“中国式邻避冲突困境”^[2]不仅是摆在各级政府面前的难题,同样亦是学术界关注的重点问题。通过梳理既有研究发现,学术界关于邻避现象的研究主要集中在以下方面:首先,基于伦理学的研究。有学者从科学史的角度,运用科技与社会研究中的争议研究法,此法认为,邻避运动本质上是一种环境不正义的表现,环境不正义的范围与内涵不是一成不变的,会随着时间的推移而不断变化;^[3]有学者从人性公平视角研究垃圾处理场邻避现象时指出,垃圾处理场邻避现象的本质是关于人性公平的问题,以损害少数人利益为代价追求所谓社会成本最低的邻避制度往往是无效的。^[4]其次,基于管理学的研究。有学者从公共政策执行过程的角度指出,邻避设施的负外部性及其成本收益分配不均衡,以及现代公民意识增强是导致邻避冲突频发的关键原因^[5];有学者从风险管理的角度指出,政府在邻避

设施项目决策中权力过分垄断,专家评估技术的不确定性,运营企业在风险收益上难以估算以及公众对邻避风险的错误解读是导致邻避冲突的关键原因^[6];还有学者从政策利益格局的角度指出,邻避冲突产生的根源是社区居民与当地政策利益格局失调的直接表现^[7]。最后,基于经济学和心理学的研究。有学者认为邻避行动的发生,是政府、企业、公众三方受益成本不对称的结果^[8],有必要从“心理资本”入手,研究邻避型群体性事件中公众心理资本的内容、特征与开发路径^[9]。通过对既有成果的研究梳理发现,目前,我国学术界关于邻避现象的研究呈现以下特征:首先,研究视角主要集中在伦理学(环境正义)、管理学(公共政策)、经济学(邻避设施负外部性)及社会心理学(公众心理资本);其次,研究内容大多集中在邻避现象的特征、原因及治理策略,鲜有从社会风险理论视角对邻避现象的社会生成机制及其运作逻辑进行研究;最后,在研究方法上,规范研究相对较多,经验研究相对缺乏尤其个案研究甚为少见。基于上述研究的局限性,文章基于风险竞技场理论,通过个案研究审视邻避风险的社会生成逻辑及其运作机制,并试图诠释下列课

收稿日期:2015-08-12

基金项目:2014年度江苏省普通高校研究生科研创新计划项目(1064B14041)

作者简介:田鹏(1986—),男,江苏镇江人,博士研究生,从事移民社会学研究。

题:①作为一种社会建构之物,邻避风险的社会生成逻辑;②基于社会竞技场理论,剖析邻避风险的运作机制,即风险竞技场中各利益博弈主体的行动策略。

二、理论视角

1. 作为社会互动的邻避风险

自1986年乌尔里希·贝克提出风险社会以降,一种“生活在文明的火山口”的风险社会成了社会生产系统的伴生物,同时随着现代性从古典工业社会轮廓中脱颖而出,风险社会正成为其崭新的替代形式;贝克在《风险社会》一书中明确指出,风险概念直接与反思现代化概念相关,风险可以被界定为系统地处理现代化自身引致的危险和不安全感的方式。^[10]随着社会科学关于风险社会研究的不断丰富,不同学者基于不同学科视角构建出多元化的风险理论,如技术视角的学者认为,风险表现为一系列物质性危害导致的身心伤害,“概率风险评估”成为预测此类物质损害的重要方法;而风险的政治学视角则从成本——收益的角度将风险视作因某一事件或行动导致的预期效用损失,其目标是依据资源社会效用最大化原则来分配风险;风险的社会学观点则将风险界定为人类对不确定性的一种直觉式加工,是多维心理因素综合作用的结果^[11]。文章无意于评述社会风险理论的发展脉络,但从上述学科的界定中发现,风险或被界定为静态的时空分布概率,或被界定为一种预期效用损失,抑或被定义为一种个体化的直觉加工,并未能全面揭示贝克意义上的风险本质,即作为一种不确定性的反思性应对方式。因此,基于社会建构主义视角^[12],笔者将风险视作一种社会知识,即风险是社会建构的产物,是不同利益相关者基于自身利益诉求而博弈的结果,表现为一系列风险话语权争夺和风险情景建构过程,因此,该视角下的邻避风险表现为邻避设施负外部性之承担者的一种主体性应对策略,该过程具有以下特征:①邻避风险本质上表现为风险话语权的争夺过程;②邻避风险是风险情境的效用函数,会随着风险情境的变化而变化。正如贝克所言,风险社会的意义在于帮助我们了解“方法论国家主义”的局限而代之以“方法论的世界主义”,从而推动社会科学的世界主义范式转换^[13]。因此,作为一种本体论的过程主义和认识论的建构主义,邻避风险是一种随社会情境变化而呈现不同状态的过程,该定义能推动邻避现象研究的“范式转换”。

2. 风险竞技场理论:一个分析框架

Kitschelt H. 提出社会竞技场概念来描述影响集体决策与决策政治行为的象征性的位置,竞技场

概念试图解释政策的形成过程及其在具体政策领域的执行过程,该理论的基本观点是政治竞技场上的社会群体通过社会资源动员,努力使其影响集体决策过程结果的机会最大化,同时,斗争结果不仅由个体或群体行为决定,而且由竞争性群体中的结构性竞技规则与相互之间的影响决定。受 Kitschelt 社会竞技场理论启发,Renn O. 提出风险竞技场理论,认为风险竞技场根据结构规则运转并像其他竞技场一样受其限制,风险竞技场的核心问题是:风险可接受水平是什么?风险与利益在社会中如何分配?所有可以感受到利益和价值并受到风险影响的社会群体都被迫进入风险竞技场,能否在风险竞技场中获胜则取决于社会行动者的资源动员能力;同时,风险竞技场还有一些问题,如风险证据陷阱、冲突分配中风险问题的象征性特征、风险管理机构的结构性缺陷、混乱与不信任的体验、政治瘫痪等。风险竞技场理论认为,风险冲突不是关于风险本身的问题,而是与风险论辩有关的象征性问题,即对风险的社会经历有影响的社会因素,包括象征性道德内容,将风险作为其他问题替代品的可能,社会网络和媒介的影响,利益、价值与文化观念的影响、政治管理系统的结构与风格等内容。因此,Renn O. 提出风险竞技场理论分析框架,鉴别竞技场或竞技场中的一个舞台——识别竞技场中主要行动者及其利益诉求——识别正式和非正式的竞技场规则——搜寻各行动者资源可获得性——分析角色、职位和规则执行机构的实力——设计一个能解释行动者行为和冲突结果的模型^[14]。然而,作为西方“竞技场政治”的基本理念和资源动员理论的一种有机结合,风险竞技场分析框架预设利益相关者之间具有平等竞技的权利,包括竞技地位平等、竞技规则公平、公正等,但和其他西方理论一样,风险竞技场理论同样面临“中国经验”独特性的“拷问”,即脱胎于西方社会的风险竞技场理论究竟能在多大程度上解释“中国经验”——BOBO城垃圾分类转运站事件?一方面,BOBO城事件中的风险利益相关者并非是地位平等的博弈主体,即现实中的BOBO社区居民显然不具有平等的博弈地位,因为在政府主导的城镇化进程中,非政府利益主体往往处于弱势地位;另一方面,博弈地位的不平等直接导致竞技规则制定的不公平,在BOBO城事件中,宁波市政府及JD区政府在风险竞技规则制定上一直占据优势地位,而BOBO居民及其业主委员会则始终处于“被告知”的劣势地位。因此,BOBO城事件的特殊性使得风险竞技场理论在解释力和适应性上受到一定程度的限制。但笔者认为,风险竞技场理论在分析风险社会

生成逻辑和运作机制上仍具有独特的优势:一方面,该理论强调风险问题的建构性和争辩性,即风险竞技场中的核心问题是不同行动者基于各自主体利益所感知的风险问题而导致的风险争辩,另一方面,该理论基于资源动员理论的基本分析架构认为,风险竞技场中的行动者在既有博弈规则制约下积极动员资源以实现自身利益最大化,即资源可获得性决定竞技场中风险分配格局。因此,文章借助 Renn 的风险竞技场分析框架展示邻避风险的生成逻辑及其运作机制,即行动者如何通过话语权争夺实现风险建构并将其“问题化”,^[15]同时,考察各行动者如何利用竞技场互动规则,尤其是非正式规则,并积极动员资源以改变竞技场中的风险分配格局。

三、邻避风险的运作机制分析

作为社会机制分析的倡导者,彼得·赫斯特洛姆认为“社会机制”是指因互相关联而总是导致某一特定结果的一系列主体和行为。一个社会机制是一个准确、抽象和基于行动的解释,这个解释能够准确说明事件的发生是如何规律性地产生待解释的结果类型^[16]。赫斯特洛姆所谓的机制可以理解为能够规律性地产生某个特定结果的一系列主体和行为的组合。机制分析在弥合社会科学中宏观与微观、个人行动与社会过程、理论解释和模型建构等方面具有重要的启发意义。笔者基于过程导向的本体论预设和建构主义的认识论假设,将社会风险的运作机制视作一系列主体和行为的特定组合方式,将其置于不断变动的“社会情境”中加以考察,并采用 Renn O. 提出的风险竞技场分析框架,以 BOBO 城事件为个案审视邻避风险的生成逻辑及其运作机制。

1. 邻避风险感知

保罗·斯洛维克提出的“风险感知理论”认为,人类发明风险这一概念来帮助其理解和处理生活的危险和不确定性,风险不是独立于我们的头脑和文化之外等待被测量的客观之物,而是我们主观建构的,不同群体建构风险的策略是不同的,例如:核能工程师对反应堆可能风险的评估或毒物理学者对化学致癌风险的定量评估都是基于结构主观、伴有预设、结果取决于判断的理论模式,而非科学家也拥有自己的模式、预设和主观评估方法,即“直觉风险评估”,这与科学方法完全不同;^[17]正如威廉姆·R·弗雷敦指出的,当面对涉及概率估计这样复杂问题时,民众习惯于运用捷思推理法以简化问题。弗雷敦认为捷思推理法是指当人们被问及一些概率性风险事件时,更倾向于用既有经验或更容易想象的事

件进行判断,以简化思维推理过程^[18]。笔者在 BOBO 城事件调查中发现,BOBO 城社区居民在面对垃圾分类转运站是否有风险这一概率性问题上虽然也运用捷思推理法,即运用最便捷的推理方法判断此项目是否有风险,但邻避风险认知背后有着更深层次的原因,如社区成员会基于以往的经验对邻避设施的危害程度做出判断,同时,居民对邻避风险的感知也会受到政府、媒体等其他利益主体沟通的影响。

首先,BOBO 城业主基于生活常识进行风险直觉判断,即“有臭味就有风险”,正如保罗·斯洛维克在考察非专业人员与专业人员的“直觉毒物理论”的认知模型之区别时所指出的,专家对于考察暴露与剂量之间关系表示出相当程度的敏感性,而公众则对于毒性持“要么有,要么没有”二分对立的态度,无论程度多低,只要在有毒物质与致癌物质前暴露就会有风险。^[17]“不可能没有风险,垃圾整天堆在小区附近肯定会对居民的健康产生危害,夏天垃圾很容易腐败产生细菌,怎么会没有污染?这是生活常识,政府和相关专家说没风险是因为他们想把垃圾中转站建在我们小区附近。”(20140811 BOBO 城业主委员会代表 LQR)从 LQR 的叙述中发现,不同的认知“心智模型”导致了专家与非专家在风险感知上产生了分歧,BOBO 城业主的风险感知是一种基于常识的直觉判断法,LQR 凭直觉认定垃圾散发的臭味具有一定的流动性,不可能固定在专家所谓的合法距离和安全范围之内,一旦臭味飘散开来肯定对人体有害,只要长期暴露在垃圾堆产生的臭味面前肯定会危害到身体健康,因此对 BOBO 城社区居民而言,垃圾分类转运站的风险不是一个连续变量,而是一个非连续变量,即垃圾有臭味,有臭味就意味着对身体有害,无论臭味的浓度有多大。

其次,风险感知的另一个重要策略是基于“无风险假定演绎法”,即假定垃圾分类转运站无风险,那么为何不建在别处?正是运用此策略,BOBO 城业主推翻了基于专家知识的无风险推断,否定了垃圾分类转运站的“安全距离论”,“我们不会认可专家界定的安全距离,如果真如他们所说的是安全无害的,那为什么不建在别处,偏偏选择建在 BOBO 城社区附近呢?为什么不建在专家们自己门前?不愿意建在其他地点就正说明该项目对身体有危害,是一个有风险的项目。”(20140811 BOBO 城业主委员会代表 LQR)BOBO 城业主委员会代表 LQR 假设垃圾分类转运站处在专家所谓的“安全距离”,且是一个无风险项目,不会对 BOBO 城社区居民产生危害,那么“不愿意建在其他地点就正说明该项目对身体

有危害,是一个有风险的项目”则是她通过这种无风险演绎得出的结论,因此,BOBO 城社区居民再次强化了“垃圾分类转运站肯定有风险”这一认知结论。

最后,正如保罗·康纳顿所言,人类对现在的体验在很大程度上取决于过去的知识,我们在一个与过去的时间和事物有因果联系的脉络中体验现在的世界,从而当我们体验现在的时候会参照我们曾经体验的事物^[19],而 BOBO 城社区居民的风险感知还是基于对垃圾处理设施独特的社会记忆,一方面,此类设施的“污名化”直接导致公众极易产生“邻避情结”,以至于“谈垃圾色变”^[20],另一方面,风险社会的“媒介化”使得大众媒介既是风险沟通的重要途径,也是社会风险的放大器^[21]。笔者在 BOBO 城事件调查中发现,BOBO 城业主在邻避风险感知的过程中,明显受到新闻媒体和互联网上大量转发的“杭州余杭九峰垃圾焚烧厂居民集群事件”的影响,“杭州余杭上个月刚刚发生抵制垃圾焚烧厂的事件,现在媒体天天都在报道垃圾处理项目导致的群体性事件,为什么余杭人会抵制?还不是因为垃圾焚烧会产生二噁英导致癌症,这就说明中国现在垃圾处理技术并没有达到国际上通用的安全标准,垃圾焚烧技术还很落后,这些知识我们都是通过互联网学习到的,我们 BOBO 城业主有自己的主见,不会被政府部门和专家的一面之辞所迷惑。”(20140813 BOBO 城业主委员会代表 XLM)从 XLM 的叙述中发现,在他的日常生活中充斥着各类抵制垃圾处理设施报道,由垃圾处理设施导致的群体性事件也司空见惯,他认为民众之所以抵制这类项目正是因为目前中国垃圾处理技术落后,导致垃圾处理设施项目具有高风险性,最终导致公众产生“邻避情结”,同时,他也认为互联网为 BOBO 城业主学习垃圾处理相关领域的专业知识提供了重要帮助,并逐渐形成了一套不同于专家系统的邻避风险感知模式。正如有学者在风险社会与网络传播研究中所指出的,互联网打破了社会知识生产和传播的垄断格局,变单向风险告知为双向风险沟通,为实现公众和专家平等对话创造了可能。^{[21]93-97}

概言之,作为专家与公众互动之结果,邻避风险是不同认知“心智模型”主观建构的产物,两种心智模型之间的张力是邻避风险感知机制的重要特征,因此,风险竞技场中风险争辩的实质则是在于不同群体风险认知心智模型之间的张力导致的风险认知冲突,这也是风险竞技场的内驱力,不同利益主体正是基于对风险认知的不同而展开博弈,并动员资源以实现风险分配的有利地位。

2. JD 区政府的风险解构策略

BOBO 城业主利用捷思推理法成功解构专家风险话语体系后,作为浙江省政府重点工程的 BJ 垃圾分类转运站项目推进受阻,在以项目为载体的治理体制中,项目无法上马就意味着国家财政无法以转移支付的形式实现资源配置,无法实现通过规模投资拉动社会经济增长的目标,地方政府也无法以项目之名获得专项资金并弥补地方投资的财政缺口,这就意味着无法保障地方公共事务的有效运行^[22]。因此,如何尽快消除 BOBO 城社区居民的“邻避情结”,进而继续推进 BJ 垃圾分类转运站项目的工作就成为 JD 区政府不得不面对的难题。针对 BOBO 城社区居民特殊的邻避风险感知模式,即“有臭味就有风险”的常识判断法到“无风险假定演绎法”,再到风险感知的“媒介化”及特定社会记忆的影响,JD 区政府也采取了对应的风险解构策略,即从专家无风险强化到树典型发挥榜样的示范效应,再到反道德资源动员。

首先,针对 BOBO 城社区居民邻避风险感知的常识推理法,即“有臭味就有风险”,JD 区政府积极动员专家资源实施无风险强化。“从 5 月 19 日开始,(JD 区分类办)就积极组织 FM 街道,BOBO 城社区居委会及项目设计单位、项目风险评估单位的相关专家和 BOBO 城社区居民进行沟通,向他们解释垃圾分类的作用和目前垃圾分类处理的专业技术知识,专家也在 FM 街道会议室进行现场论证和演示,并播放了相关视频给居民看,我们的策略就是组织相关专家不断给他们灌输垃圾分类的知识,消除居民的顾虑,但效果似乎并不明显。”(20140812 JD 区分类办负责人 ZLH)从 ZLH 的叙述中发现,面对 BOBO 城社区居民的强烈质疑,JD 区分类办的应对策略则是知识科普式无风险强化,即通过组织相关领域专家进行垃圾分类专业知识的普及,消除社区居民对垃圾分类项目的“邻避情结”,希望通过这种风险解构策略的实施使社区居民从“我怕”的风险人群转变为“不怕”的一般人群^[23]。

其次,针对 BOBO 城社区居民邻避风险感知的“无风险假定演绎法”,JD 区政府则采取“树典型”策略,即通过组织社区居民参观类似项目,以身临其境的方式再次进行无风险强化。“我们分类办会同 FM 街道,组织 BOBO 城小区居民代表参观了 JD 区 BZ 垃圾中转站和 JZ 区 DYQ 垃圾中转站,希望居民能够切身感受垃圾分类运转项目是无风险的,而且是对社区环境有益的。参观结束后,我们又在 BOBO 城社区会议室,组织了环保、设计、分类办、城管局等专家与 BOBO 城业主委员会代表进行沟通,

从项目立项、项目设计、项目审批、运营管理、车辆交通组织等各个环节进行了详细叙述,希望他们了解垃圾分类运转站的工作流程,消除他们的顾虑。”(20140810 JD 区分类办负责人 ZLH)正如 Borge Bakken 所言,中国社会的控制技术 with 法纪社会的隐蔽性和匿名性相反,规范是可视的榜样,到处都在用典型来控制人们的行为,中国社会是一个“榜样社会”^[24]。正因为“榜样的力量是无穷的”,JD 区分类办希望通过组织 BOBO 城社区居民参观同类项目以改变其风险认知模式,消除风险顾虑。

最后,针对 BOBO 城社区居民邻避风险感知的“媒介化”及垃圾处理设施“污名化”导致的“谈垃圾色变”,JD 区政府则试图通过“反道德资源动员”对 BOBO 城社区居民实施道德“钳制”,即以国家利益和公共需求为导向建构一套项目推进话语体系,在博弈过程中抢占道德制高点,对社区居民道德资源动员进行“钳制”,“经过专家讲解,介绍垃圾分类专业知识以及参观同类项目运营过程,如果再不理解,不配合项目实施,那就是阻碍公共利益,是胡搅蛮缠,纯属刁民的行为。”(20140814 JD 区分类办负责人 ZLH)正如学者陈映芳指出的,都市抗争行动者在“保卫家园”的过程中应充分发掘价值资源和政治伦理的正当性,即通过行动者道德资源动员的方式,在以国家需要为名义的开发项目中维权^[25],但 JD 区分类办则通过一种反道德资源动员方式,尤其借助大众媒体的力量,将 BOBO 城部分业主界定为不配合政府工程的刁民,使其陷入道德困境,因此 ZLH 认为,政府在进行认真的思想工作之后,BOBO 城社区居民再不配合,那就是阻碍公共利益,是胡搅蛮缠,纯属刁民的行为。

概言之,JD 区政府针对 BOBO 城社区居民特殊的邻避风险感知模式而采取的风险解构策略。项目推进受挫后,JD 区政府迫于项目分级治理产生的行政压力以及财政转移支付压力^[26],积极动员专家资源建构无风险话语体系,并树立典型发挥其示范效应,最终通过媒体宣传营造项目公益性的舆论氛围,对 BOBO 城社区居民实行道德“钳制”。

但随着单位制的解体,中国社会出现了“有房阶级”,业主维权成为实现公民权的第三条道路,正如沈原所言,业主维权是产权向公民权转换的重要路径,也是当代中国的一种公民运动,在中国公民社会发育中起着重要的作用^[27]。因此,作为一种典型的“有房阶级”,BOBO 城社区居民在面对邻避风险时,形成了强烈的家园意识,并积极动员各种资源将私人空间问题公共化,因此,维权行动是“私人生活空间公共转化”的必然结果,居住这一私人生活空

间不仅因为身份政治而具有了政治内涵,而且因为利益保护机制和利益诉求的表达,促使公民权利意识觉醒与公共生活形成,这是构成当代中国政治生活的重要内容^[28],显然,BOBO 城社区居民并不会心甘情愿地被 JD 区政府的风险解构策略所“钳制”,相反他们积极动员各种资源开展了一场旨在“保卫家园”的非常规维权运动。

3. “保卫家园”:一种非常规的维权运动

由于制度信任机制的断裂及邻避风险承担的非自愿性,即 BOBO 城社区居民对所谓的专家话语与政府信息的不信任以及垃圾分类转运站负外部性的非自愿承担,导致 JD 区政府的邻避风险解构策略收效甚微,同时,随着单位制的解体和家园意识的不断崛起,“保卫家园”就成为 BOBO 城社区居民的最终选择,但与其他利益受损群体一样,由于行政吸纳机制及利益表达机制的缺乏,作为一种非常规行动^[29],从个体信访到大规模集体上访是 BOBO 城社区居民的“反钳制”策略^[30]。

“上访经历大致是怎样的?”“我们 BOBO 城业委会一共组织了三次集体上访,第一次是 5 月 30 日,那次是我们刚刚知道项目要建在社区附近,当时组织了 10 人左右到宁波市政府上访,后来相关部门将我们带到信访局进行沟通,我们对这次上访的结果并不满意。第二次是 6 月 3 日,业委会又组织了一次集体上访,这次有 30 人左右,又被带到信访局,还是解释项目各种程序都符合国家规定,希望 BOBO 城社区居民理解并支持政府工作。最近一次是 6 月 16 日,这次业委会选择市长接待日,我们组织了 BOBO 城社区居民大约 80 人左右到市政府上访,见到了 W 副市长,他向我们解释了项目的规划、环保、立项等法定程序,项目设计均为国内先进成熟技术,保证建成后严格管理、规范运营,承诺不会对社区环境产生影响,希望我们理解支持政府民生公益项目的建设。6 月 20 日我们接到了 JD 区城市管理局信访事项处理意见书,仍然强调项目所有程序都符合国家规定,希望社区居民配合。”

“你们准备如何应对这样的上访结果?”“我们不是不配合政府工作,也不是不支持公共事业发展,我们都是守法的市民。我们更加知道城市垃圾处理的重要性,但是政府可以选择造在其他地方,只要不建设在 BOBO 城附近就行,不然会影响小区的房价和 BJ 景观效果,另外我们 BOBO 城附近已经有两个污染源(JD 北区污水处理厂和生化厂),没理由再承担第三个污染源,这显然是政府部门的规划不合理,我们不会放弃的,我们还要继续上访,直到政府取消现在的项目选址规划。”(20140818 BOBO 城业委会

员会代表 LQR)

从 BOBO 城业主委员会代表 LQR 的叙述中发现,BOBO 城业委会共组织了三次大规模集体上访,只有一次见到了市领导,但市领导给出的答案他们并不满意,总是以项目实施符合国家规定程序,希望 BOBO 城社区居民做有公德心的良好市民,并希望他们支持公益事业等官方辞令进行搪塞,虽然暂时避免矛盾进一步激化,但并未解决根本问题。接到信访局的正式书面通知,LQR 才得知三次上访仍然没有实现最终目标——选址重新规划,抗争并未取得预期的结果,但他们并未放弃上访这种利益表达方式,在业委会可动员的资源结构中,上访似乎成了最合理的一种抗争方式,正如学者张兆曙所言,当例行化程序和路径无法支持行动者的自主性欲求时,行动者将会筹划出新的行动程序和路径,借助非常规行动实现自主性欲求,^[29]因此,面对 JD 区政府的“不按套路出牌”,即在无任何公众参与情况下将项目选址选定在 BOBO 城社区附近,社区居民只有采取一种非常规行动导向的博弈策略,并将这种非常规行动程序和路径固定化,以求新博弈规则的生成(包括反规则、潜规则、损规则和益规则)。正如学者张向和等在解析垃圾处理设施的邻避特征时所指出的,我国垃圾处理设施的邻避风险是由选址决策程序的不公正导致居民对选址规划的不认同,即“先选址后环评”这种行政式项目规划模式导致居民产生环境异议和风险分配的不公平感^[31]。BOBO 城事件的核心问题是“小集体”利益与社会利益的冲突,即由 JD 区所有居民共享的社会效益,其负外部性为何仅由 BOBO 城社区居民承担,而且 BOBO 城社区已经承担了三个风险源(JD 区污水处理厂和 JD 区生化厂),在负外部性补偿机制缺失的情况下,BOBO 城社区居民没有理由再承担第三个风险源,尽管社区居民十分愿意支持城市公共事业发展。因此 LQR 告诉笔者,BOBO 城业主委员会不会放弃上访,他们也只能选择上访这种游走于制度边缘的非常规行动,唯此才能将与政府的风险互动带入“立项——抗议——停止”这一“中国式邻避冲突困境”^[32]。

四、结 语

通过对 BOBO 城垃圾分类转运站事件的个案分析,采用风险竞技场这一分析框架,审视邻避风险的社会生成逻辑及其运作机制。笔者认为,一方面,BOBO 城事件核心问题是“小集体”利益与社会利益的冲突,即 BOBO 城社区居民的利益“小利益”与整个 JD 区或宁波市的“大利益”相互冲突,另一方面,

笔者调研中发现,整个事件过程中,从风险识别、风险认知到风险分配等阶段,居民和政府均基于自身利益最大化而表现出不同的行动策略,因此,从风险角度而言,BOBO 城事件的核心则是各利益相关主体基于风险最小化而展开的博弈,因此,笔者采用风险竞技场这一分析框架,并将风险视作一种互动式产物,从而揭开“立项——抗议——停止”这一“中国式邻避冲突困境”。

首先,作为社会互动的邻避风险,不同风险心智图式及风险建构策略是风险竞技场中邻避风险运作的内驱力,一方面,社区居民的风险认知结构是基于下述因素建构的,包括以往经验,如与政府、媒体等其他利益相关主体之间的沟通;同时运用风险直觉判断及“无风险假定演绎法”解构专家知识;另一方面,政府通过进行邻避风险解构,该策略主要包括积极动员专家资源实施无风险强化,树立典型发挥榜样的示范效用及反道德资源动员。因此,风险认知结构错位是博弈双方风险沟通失败的根本原因,也是邻避风险运作的内驱力。其次,家园意识崛起及制度化利益表达机制缺失直接导致居民采用非常规行动,突破政府单方主导的博弈规则,实现利益诉求的非正式表达。BOBO 城社区居民首先通过信访表达了自身利益诉求,但并未引起政府的高度重视,因此,业主委员会意识到,唯有通过大规模集体上访这种非常规行动才能引起政府的高度重视并最终实现重新规划项目选址。最后,分税制改革之后,各种财政资金开始以专项形式向下分配,项目成为财政转移支付的重要载体^[33],较之传统科层制动员模式,“项目治国”下的项目制动员模式使得上级部门拥有集中的资金管理权及特殊的人事安排权以实现高效基层动员^[34]。当代社会进入后现代主义时代,日益碎片化的环境造成了对公共生活的威胁^[35],作为浙江省政府的重点推进工程,宁波市 JD 区 BJ 垃圾分类转运站项目不仅关系到宁波市及 JD 区地方政府的财政收入,因为该项目顺利实施能实现中央财政转移支付,而且也能成为地方官员实现政治晋升的重要筹码,宁波市政府并不会因为 BOBO 城社区居民的反对而轻易取消该项目,相反会通过新一轮选址规划使项目“落地生根”,因此,邻避项目的特殊性在于,一方面,它是地方社会发展的重要载体,是地方领导者治理绩效的直接体现,也是其政治晋升的重要筹码,另一方面,邻避项目导致的“邻避型群体性事件”亦会侵蚀政府权力行使的社会基础,从而导致执政危机和政权合法性困境。JD 区分类办负责人 ZLH 告诉笔者,目前,宁波市政府已经决定取消 BJ 垃圾分类转运站项目选址,启动新一轮

项目选址规划,但阶段性胜利并未让 LQR 感到丝毫轻松,“因为项目新选址有可能仍然离 BOBO 城社区很近”,(20140820 JD 区分类办负责人 ZLH)得知该信息后 BOBO 城社区业主委员会正在积极准备新一轮上访,BOBO 城社区居民“保卫家园”的维权之路并未终结。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 何艳玲.中国式邻避冲突:基于事件的分析[J].开放时代,2009(12):102-114.
- [3] 黄之栋,黄瑞祺.环境正义论争:一种科学史的视角:环境正义面面观之一[J].鄱阳湖学刊,2010(4):27-42.
- [4] 张向和,彭绪亚,彭莉.基于人性公平视角的垃圾处理场邻避现象及其机制设计研究[J].求实,2011(1):173-174.
- [5] 陈宝胜.公共政策过程中的邻避冲突及其治理[J].学海,2012(5):110-115.
- [6] 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.
- [7] 孟薇,孔繁斌.邻避冲突的成因分析及其治理工具选择:基于政策利益结构分布的视角[J].江苏行政学院学报,2014(2):119-124.
- [8] 赵志勇,朱礼华.环境邻避的经济学分析[J].社会科学,2013(10):60-66.
- [9] 谭爽.浅析邻避型群体性事件的生成及规避[J].北京交通大学学报:社会科学版,2014(2):78-84.
- [10] 乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻,译.南京:凤凰出版传媒集团·译林出版社,2003:1-19.
- [11] RENN O. 风险的概念:分类[C]//谢尔顿·克里姆斯基,多米尼克·戈尔丁.风险的社会理论学说.徐元玲,译.北京:北京出版社出版集团,2005:59-89.
- [12] 彼得·伯格,托马斯·卢克曼.现实的社会建构[M].汪涌,译.北京:北京大学出版社,2009:1-20.
- [13] 贝克,邓正来,沈国麟.风险社会与中国:与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话[J].社会学研究,2010(5):208-231.
- [14] RENN O. 风险争论的社会竞技场概念[C]//谢尔顿·克里姆斯基,多米尼克·戈尔丁.风险的社会理论学说徐元玲,译.北京:北京出版社出版集团,2005:200-220.
- [15] 应星,晋军.集体上访中的“问题化”过程:西南一个水电站的移民的故事[C]//应星,周飞舟,渠敬东.中国社会学文选:下册.北京:中国人民大学出版社,2011:682-704.
- [16] 彼得·赫斯特洛姆.解析社会:分析社会学原理[M].陈云松,译.南京:南京大学出版社,2010:27-28.
- [17] 保罗·斯洛维克.风险感知:对心理测量范式的思考[C]//谢尔顿·克里姆斯基,多米尼克·戈尔丁.风险的社会理论学说.徐元玲,译.北京:北京出版社出版集团,2005:129-167.
- [18] 威廉姆·R·弗雷敦.捷思推理法、偏误、非大众:风险评估中的专家知识及误差[C]//谢尔顿·克里姆斯基,多米尼克·戈尔丁.风险的社会理论学说.徐元玲,译.北京:北京出版社出版集团,2005:258-283.
- [19] 保罗·康纳顿.社会如何记忆[M].纳日碧力戈,译.上海:上海人民出版社,2000:导言:2.
- [20] 张乐,童星.公众的“核邻避情结”及其影响因素分析[J].社会科学研究,2014(1):105-111.
- [21] 张燕.风险社会与网络传播[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [22] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113-130.
- [23] 何艳玲,陈晓运.从不怕到我怕:一般人群在邻避冲突中如何形成抗争动机[J].学术研究,2012(5):55-63.
- [24] 朱晓阳.小村故事:罪过与惩罚(1931—1997)[M].北京:法律出版社,2011:22.
- [25] 陈映芳.行动者的道德资源动员与中国社会兴起的逻辑[J].社会学研究,2010(4):50-75.
- [26] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑:对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148.
- [27] 沈原.市场、阶级与社会:转型社会学的关键议题[M].北京:社会科学文献出版社,2007:325-352.
- [28] 郭于华,沈原,陈鹏.居住的政治:当代都市的业主维权和社区建设[M].桂林:广西师范大学出版社,2014:1-36.
- [29] 张兆曙.非常规行动与社会变迁:一个社会学的新概念与新论题[J].社会学研究,2008(3):172-200.
- [30] 胡亮.水利工程移民信访机制的社会学分析:以向家坝库区两县为例[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2014,16(4):46-52.
- [31] 张向和,彭绪亚.垃圾处理设施的邻避特征及其社会冲突的解决机制[J].求实,2010(II):182-185.
- [32] 胡象明,王峰,王丽.大型工程的社会稳定风险管理[M].北京:新华出版社,2013:3-4.
- [33] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”[J].社会,2012(1):1-37.
- [34] 陈家建.项目制与基层政府动员:对社会管理项目化运作的社会学考察[J].中国社会科学,2013(2):64-79.
- [35] 汤剑波.复兴公共精神视野下的现代社会保障:新社群主义与新共和主义的意义[J].社会科学家,2014(1):35-40.