

重大邻避设施决策风险评价的关系谱系与价值演进

童星¹,张乐²

(1. 南京大学政府管理学院,江苏南京 210023; 2. 山东大学(威海)法学院,山东威海 264209)

摘要:重大邻避设施决策风险评价是一个体系,其中的经济评价、安全评价、环境评价和社会稳定评价虽然功能各异,但它们之间存在着内在的关联性。经济风险评价是基础,安全风险评价是保障,环境风险评价是深化,社会稳定风险评价是归宿。重大邻避设施决策风险评价体系的不断完善,本质上源自人们对生存不确定性的认识升华和价值演进,现实风险的类型及威胁程度影响着人们决策价值的选择方向与转换方式,从开发主义始,历经科学主义和生态环保主义,最终演进到包含环境正义观和后物质主义在内的邻避主义。

关键词:邻避设施;决策风险评价;开发主义;科学主义;生态主义;环境正义

中图分类号:C934

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2016)03-0065-07

随着中国重大决策科学化、民主化进程的深入,重大决策的社会稳定风险评估在风险源头治理上的功能日益凸显,各级政府纷纷出台指导文件规范重大投资项目的稳定风险评价(以下简称稳评)工作。许多地方甚至提出将稳评作为项目审批的前置条件,赋予其“一票否决”的效力,某地某项目因稳评不过关而被“暂缓实施”或“终止决策”的消息频现。这看似“民主”,但并非都“科学”。它常常让与之相关的经济评价、安全评价和环境影响评价等风险评价工作处于尴尬境地,而且在不考虑这些风险评价的情况下开展稳评,由于缺乏经济、安全和环境方面的科学依据而变成“空中楼阁”,其评估结论就不一定“真实”。少了经济、安全和环境评价的支撑,稳评难以发挥应有的作用,更无法实现决策的科学化与民主化结合的目标。因此,有必要审视针对重大决策的经济、安全、环境和稳评的关系谱系,阐释它们之间的内在逻辑关联及其背后的价值演进,为风险管理决策提供理论依据。由于重大邻避设施^①一般兼具经济、安全、环境、稳定等诸方面的风险,所以笔者的研究以重大邻避设施决策为例。

一、重大决策风险及其构成

识别重大邻避设施决策过程所蕴含的主要风险类型并找出它们的关联,这是风险评价的关键环节。笔者按照以下两个维度——风险来源(内与外)和作用机理(自然与社会)——将邻避设施决策风险划分为四大类:经济风险、安全风险、环境风险和稳定风险。

经济风险属于内生性社会风险,它源自决策内部,由市场经济的不确定性和政策、投资、融资等社会性干预因素导致。它或表现为政府产业、税收、金融和环保政策的调整引发税率、利率以及补贴等方面的变化造成设施经济效益的波动受损;或表现为决策之初对市场供需总量估算偏差以及设施提供的产品服务缺乏市场竞争力导致价格偏差所造成的经济损失;或表现为项目实施计划不周、对设施工程量预计不足导致的投资额不敷需要和工期延长等。

安全风险属于内生性自然风险,它源自邻避设施采用的工艺流程的设计缺陷或是原材料、产品副产品的危险属性(易燃、易爆、有毒)以及不合适的工艺布置、设备安装缺陷等因素。它主要表现为物

收稿日期:2016-04-19

基金项目:国家社会科学基金重大项目(11&ZD028);国家社会科学基金一般项目(14BSH020);山东大学(威海)青年学者未来计划项目(2015WHW1JH09)

作者简介:童星(1948—),男,江苏南京人,教授,从事社会发展、社会保障、社会风险与公共危机管理研究。

①本文所称的邻避设施大多是城乡建设的公共基础设施(如核电站、垃圾污水处理厂、高速公路、铁路等),另外一些关涉国计民生的大型工业设施(如PX项目)也涵盖在邻避设施范畴内。

质设备、原料、产品副产品的燃烧、爆炸引起的火灾,有毒有害物质的泄漏等化学反应引起的生化危害,以及高温、高压、噪音、粉尘对操作人员的健康损害等。

环境风险属于外源性自然风险。尽管从广义上讲,邻避设施决策所包含的环境风险可能是人为的或自然的,但依据国际通行的环境风险评价(ERA)界定,环境风险是指建设项目在建设和运行期间发生的突发性事故(一般不包括人为破坏及自然灾害)引起有毒有害、易燃易爆等物质泄漏,或特定物质持续释放所造成的对人身安全与环境的影响和损害^[1]。从这个意义上分析,环境风险关注设施外部人群的伤害、环境质量的恶化及对生态系统的负面影响,而造成这些影响的危险物质主要是毒性物质、可燃易燃物质以及爆炸物质等,导致环境危害的作用机理是由物理和化学反应产生的三废(废气、废水、废渣)、粉尘、噪音对周边生态环境要素(空气、土壤、水质、动植物、居民)的污染和损害。

稳定风险属于外源性社会风险,邻避设施与周边公众的切身利益(生命健康、财产收益、环境权益)密切相关。当这些公众的权益因设施的建设和运行而受损时,会频繁地向决策者、项目承建方和设施营运方发起维权行动,在各项诉求得不到回应和满足的情况下,还会抵制乃至干扰、破坏项目施工运转,造成官民之间、企业与居民之间的矛盾冲突,引发社会舆论压力和社会秩序混乱等不稳定状况。

二、四类风险评价的比较

1. 四类风险评价的依据

根据国家发改委和住建部联合编制的《建设项目经济评价方法与参数》的要求,在对重大邻避设施投资决策前,需要进行拟建项目的可行性研究。该研究的目的是减少和规避决策的经济风险,提高投资的经济效益^[2-4]。经济风险评价主要包括对拟建设施未来的营运企业的财务分析、以项目的经济效益和对国家社会福利贡献率为核心的国民经济分析以及针对重大邻避设施项目的区域经济影响分析,在此基础上开展盈亏平衡评估、敏感性评估和概率树评估等项目风险评价,并提出相应的经济风险防范对策。

根据《中华人民共和国安全生产法》《安全评价通则》和《安全预评价导则》的规定,安全评价主要是针对拟建或运行的工程投资项目(或工程系统),采用安全检查表、危险度评估、火灾爆炸指数以及事故树评价等定性、定量方法,对存在于工程内部的各种危险、危害因素进行客观描述,确定工程在技术方

面的危险程度、安全隐患以及发生危险的可能性、损失的严重程度,提出相应的防范措施,目的是预防、消除或降低项目技术性风险和职业危害,保证设施设备正常运转和操作人员的人身安全^[5-6]。

根据《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国环境影响评价法》的要求,在建设项目决策时都要进行环境影响评价,包括环境质量评价、环境影响预测和环境风险评估等多个环节。目的是识别、预测和评价有关邻避设施的决策一旦实施对环境所造成的负面影响,并在此基础上制定出消除或减轻负面影响的措施。所谓环境负面影响包括累积性的影响和突发性的影响,它们都属于邻避设施决策所蕴含的、可能对环境造成危害的潜在风险。环境影响(风险)评价过程包括环境现状调查、环境影响预测和建设项目的工程分析,确定在设施建设和运行过程中所产生的有害物质对周边环境的负面连续累积效应和突发灾难效应的风险水平,最终提出环境保护措施^[7-9]。

根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的指导意见》的要求,以及国家发改委的《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》的规定,稳定风险评价就是对涉及人民群众切身利益的重大固定资产投资项目进行先期评估,采用定性分析与定量分析相结合的方法找出风险点,确定风险等级,提出防范、控制、化解风险的意见与措施的风险评价过程,目标是预防和减少因决策事项而引发的社会不稳定因素。

2. 四类风险评价的主要区别

(1) 评价角度各不同

经济风险评价主要是从企业效益和国民经济的视角分析问题,拟建设施能否让企业获利、是否有利于国民财富和社会福利的增长是其评价考虑的核心。安全风险评价是从设施设备系统的安全性角度考虑问题,包括所采用的各项技术的安全性及保障操作人员职业的安全性两个层面。环境风险评价是站在人与自然和谐相处的立场上,以生态环境保护、可持续发展为主要内容。稳定风险评价更加关注邻避设施的社会效益,特别是要维护利益相关者的权益。

(2) 具体目标有差异

经济风险评价的目标是通过项目的经济财务状况、项目对国计民生的价值等关键问题来呈现决策实施后项目运行的经济质量与可行性,从而判断项目所蕴含的经济风险并提出相应的规避措施。安全风险评价是通过精确地估算技术风险的概率及其严

表 1 四类风险评价的对比

评价指标	经济风险评价	安全风险评价	环境风险评价	稳定风险评价
评价角度	经济收益	技术安全	生态保护	公民权益
评价目标	经济可行性 规避经济风险	技术可靠性 规避安全事故	环境相容性 防范生态灾难	社会相适性 化解社会矛盾
评价范围	内生性评价	内生性评价	外部性评价	外部性评价
评价方法	成本-收益分析	事故树分析 风险-收益分析	工程分析 环境损益分析	社会接受度分析

重程度,在此基础上提出防范技术风险的措施,实现设施建设和运行过程中最低事故率与最小事故损失的目标。环境风险评价的目标是通过分析项目建设和投产后可能对环境产生的影响,估算出项目与环境的相容程度,提出环境污染防治对策。稳定风险评价是通过分析和估算邻避设施与本地社会人文环境的相适程度,提出预防措施,以达到化解由拟建项目决策所引发的社会矛盾,达到促进决策落地、顺利实施的目标。

(3) 评价范围有侧重

经济风险评价的范围包括对设施的经济合理性、财务可行性及抗市场、金融风险能力做出全面的分析与评价。安全风险评价的范围是从项目的设计、施工方案和运行过程模拟中找出技术系统固有的、潜在的危险因素。环境风险评价的范围既包括预测项目建设后产生的各类污染物对外界环境产生的累积性影响,又要兼顾评价事故造成的突发性环境影响。稳定风险评价的范围涵盖项目周边和影响区域,评价项目被当地人文条件所接纳的程度、支持程度以及与当地社会环境的相互适应状况。

(4) 评价方法本质相通

有关邻避设施各类风险评价方法从表面上看名称各不相同。如,经济风险评价常用的方法有财务分析、国民经济分析、市场分析、概率分析;安全风险评价较成熟的方法包括安全检查表法、火灾-爆炸危险指数评价法、事故树分析和故障类型分析;环境风险评价常用的方法为工程分析、事故概率分析、环境影响经济损益分析;稳定风险评价的方法主要有利益相关者调查、社会风险识别、社会风险概率估计与等级确定等。但是,这些五花八门的方法在本质上都属于技术范式方法体系,大多是先进行定性的风险分类和辨识,然后使用定量的方式汇集现场的、历史的、文献的或专家经验估算的数据,通过对数据的数学建模分析确定风险等级,最终再以定性的方式给出风险防范的措施。

三、四类风险评价的内在逻辑关联

经济、安全、环境和稳定等四类风险评价虽然存

在上述诸多差异,但它们之间依然存在着内在的逻辑关联。这些风险评价活动的终极目标都是为了应对因邻避设施决策、实施过程中的不确定性,最大限度地降低各个决策、实施环节的特定风险,实现决策的科学化。也就是说,四类风险评价在最终目标上具有逻辑一致性,都为决策的科学性和可行性服务,但又各司其职,其中经济评价是基础,安全评价是保障,环境评价是深化,稳定评价是归宿。

首先,经济评价是基础。科学详实地评价设施的融资能力、盈利能力、偿债能力、对国民经济的贡献以及抵御政策、市场、金融等风险因素的能力,这是整个风险评价的基础,是重大决策依据之所在。从邻避设施的经济属性看,很多属于公共基础设施(电站、垃圾污水处理厂、加油气站等),即便是一些化工企业(如PX项目)也大多是经济发展必需的基础工业原料产业,是基础性重大固定资产投资项目。从这个层面讲,一个投资项目如果不具备经济上的可行性,如果缺乏抵御市场风险的基本能力,又不能提出改进措施和风险防范方法的话,那么它存在的现实基础就消失了,其被决策并实施的可能性微乎其微。

其次,安全评价是保障。精确完整地评价邻避设施所采用设备、技术、工艺的先进性、可靠性以及处置安全事故的能力,这是整个风险评价的保障。一项决策无论经济上如何可行,如果设施的技术安全性无法保证,那么预期的经济目标也无法实现,职工的人身安全更无从谈起,其后果将是巨大的经济浪费和惨重的人员伤亡。认真查找来自设施设备内部的技术安全隐患,有效规避这些风险,可以确保邻避设施投产后的长期安全运转,而这又可以降低事故带来的经济损失和人身赔偿等成本,保证设施的盈利能力。设施设备高效安全地运转,更会面对公众呈现出安全可靠的形象,成为无形的信任资源。

再次,环境评价是深化。科学合理地估算拟建设施对周边生态环境(包括附近居民)负面影响的规模、范围和水平,既评价这些风险的累积性影响,又兼顾环境事故的突发性影响,这无疑是对重大决策风险评价的深化。一方面,环境评价拓宽了经济

评价的视野,从设施内部的单一成本-收益核算转化为内部成本和外部成本的双重核算,决策风险的考量范围拓展到设施外部,在强调决策预期的经济收益和自身安全的基础上开始重视决策结果的负外部性,使得风险评价的体系更加完整。另一方面,环境评价改变了安全评价只以邻避设施自身损益为中心、以规避安全事故等有形危害为主要目标的评价方式,将那些无形的、不易察觉的物理性危险纳入评价体系中,关注设施之外的居民健康和生态环境的质量。这一深化与改进,奠定了邻避设施与周边环境相容的可持续性之基础,反过来促进其经济效益的实现。

最后,稳定评价是归宿。重大邻避设施决策要确保经济收益、安全运行和环境友好,并最终提升整个社会的福利水平和人们的生活质量,那么它就可以为广大公众所悦纳。在这个层面上理解,稳定风险评价是整个风险评价体系的归宿,也是其他各项风险评价及防范措施效果的“试金石”。开展稳评,是把经济评价中的利益主体由企业和政府延伸到周边居民甚至是区域公众,重新权衡经济利益分配的公平合理性;也是把确保设施内部人身财产安全的承诺与措施延伸到周边居民、企事业单位的人身财产安全的保护上来;更是把风险评价体系中的“设施-环境”双中心并重的评价指标完善为“设施-环境-社会”互为依靠的三角形评价体系。

鉴于此,重大邻避设施决策稳评工作的开展并非无源之水、无本之木,它建立在其他三项风险评价基础之上并对其评价效果进行检验。在开展各项风险评价时,如果不考虑当地居民的风险与收益,就无法在稳评时取得他们的支持;如果不考虑当地居民在安全风险和环境风险感知方面的“建构性”及其与专家评价之间的差异性,就无法获得居民的风险接受水平并招致他们的反对。这就要求,经济评价中除了重视企业和政府的收益外,还要增加对地方经济获益的评价(当地就业岗位,当地居民收入,当地居民公共服务便利性,当地居民社会福利补偿等);还要增加安全事故风险和环境事故风险影响评价的深度和广度,开展回应式风险沟通与全程化公众参与,将公众尤其是当地居民的风险感知作为安全风险评价和环境风险评价的指标加以考虑。因此,一定要改变为“维稳”而仓促稳评的做法,没有基础的稳评只会越评越不稳。把稳评看作是其他各项风险评价效果的“试金石”和重大决策前的最后“闸门”,这不失为未来风险评价机制改革的新思路。

四、风险决策的价值演进： 风险评价体系得以不断完善的动因分析

1. 开发主义与经济风险评价

重大投资决策需要优先考虑项目的经济成本与收益,对决策进行经济风险评价被放在各项评价的首位,规避经济风险确保盈利成为重中之重。这背后体现的是开发主义价值理念。开发主义又被称为发展主义,是在二战后兴起、一直持续至今、席卷全球的社会潮流。它强调经济增长是社会进步的先决条件^[10],将发展简化为经济增长,将经济增长等同于 GDP 或人均收入的提高^[11]。中国近 30 多年的高速发展期就是开发主义大放异彩的历史阶段,这一时期的政治-经济政策和重要的制度安排都围绕开发主义展开,“以经济建设为中心”、“效率优先”成为最响亮的政策口号。

开发主义指导下的经济发展,即依靠投资重大项目带动相关产业发展进而增加 GDP 总量。中国作为“后发外生型”国家^[12],在学习西方和东亚成功经验后,也形成了具有鲜明中国特色的固定资产投资决策与风险评价体系。该体系有如下特征:经济发展上升为国家意志,政府主导经济并实施宏观调控,以 GDP 为核心的地方政绩考核。与之相应,中央和地方的经济发展形成了以投资重大工业项目和城乡公共基础设施为重点的模式,这些项目设施的可行性论证和审批依据都是其经济效益与经济风险规避;政府成为项目设施的最重要开发主体和唯一审批主体;从事经济风险评价的机构绝大多数是具有深厚官方背景的“红顶机构”;风险评价方法则是围绕促进国家和地方经济增长目标来设计评价指标。

开发主义指引下的国家经济战略与地方经济决策都是“生产优先、投资先行”,以物质财富增长为终极目标的发展理念左右着经济风险评价的全过程。这就使理应起到决策风险规避作用的经济风险评价不得不屈从于经济增长的目标,经济评价强调收益,忽略风险,结果项目总能通过审批而建成投产。这样的发展包含着更大的风险,因为在任何事物都不应妨碍经济增长这一理念的保护下,会产生各种社会问题,从而使发展偏离公共目标^[13]。中国现代化进程中所秉承的这种发展主义理念将无可避免地走向极端化^[14]。重视经济增长而忽略技术创新及安全性,使得安全生产事故频发,强调物质收益而无视环境成本,又使环境污染成为公害。一次次重大特大安全生产与环境污染事故为决策层敲响了警钟,“GDP 崇拜”的价值观被重新审视,亟待更新。

2. 科学主义与安全风险评价

一般来说,越是投资规模大、预期经济效益高的项目,其工艺流程越复杂,对技术的安全性要求越高,这样的项目决策过程中蕴含的安全风险也就越大。20世纪70年代以来,世界范围内连续发生了美国三里岛核事故、墨西哥城液化气站爆炸事故^①、印度博帕尔化工厂毒气泄漏事故^②、前苏联切尔诺贝利核事故等恶性安全事故,造成的人员伤亡数量之大、财产损失之巨,迫使各国颁布严厉的相关法律法规,制定更加严格的安全评价与操作细则,用以规范工程项目的开发与营运。安全评价也随之成为继经济评价之后又一个不可或缺的决策风险评价环节。

重大邻避设施作为现代文明的突出标志,创造了巨大的经济社会效益,改善了人们的生活质量,而它们的建设和投产无一例外地都与工业技术紧密相关。所谓“解铃还需系铃人”,人们设计、建设、营运、管理这些设施需要先进的科学技术,发现、分析、预警、规避由这些设施内部技术导致的安全风险时首先被用到的也是科学技术,并由此形成了工程技术安全评价的一系列指标和方法。由于安全评价以科学技术为基础,它就成为保证决策项目获得稳定经济收益的内在依据,在重大决策风险评价中获得“唯一科学方法”之地位而被广泛推崇。这背后真正起作用的则是科学主义的强大影响力。

科学主义也被译为“唯科学主义”。斯滕马克认为,科学主义就是相信科学的能力是无限的,没有什么人类生活领域是科学不能成功运用的,一切事物的科学解释构成了宇宙及其人类的全景^[15]。坚持科学主义的人相信,科学是求得真理和有效控制自然界以及解答个人及其所在社会中面临问题的一种正确途径,经验科学和数学科学是解决普通问题的一种模式,也是世界无限完美的一个象征^[16]。对科学的崇拜自然形成技术决定论的思潮,科学指导下的技术进步可以带来美好生活,一切技术缺陷带来的风险也可以通过技术改进得以解决。国内外的安全评价方法无不体现出科学主义的经验性、数量性、机械性。在“科学万能”的预设前提下,科学和技术专家成为一切风险问题争辩的最佳仲裁者,被认为能够澄清舆论和激情的混乱状态,可以为决策者提供没有任何偏见的客观事实和决策依据^[17]。

科学主义指引下的重大邻避设施决策安全评价确实可以在很大程度上减少和规避来自技术本身的风险问题,但这仅限于项目工程内部而已。设施设备的安全运行只是带来企业利润和职工的人身安全,在没有超出这个范围时,在没有重新审视这些短

暂的盈利和安全外部成本时,设施与周边环境(包括附近居民)的物质能量交换却早已产生了诸多负面影响,对自然资源的掠夺性开发和孤立的自我安全关照,导致了区域性乃至全球性的环境污染和生态失衡。于是,要求重估工具理性之限度、拓展风险评价之范围的呼声日益高涨。

3. 生态环保主义与环境风险评价

重大项目决策的环境影响(风险)评价是对越来越严重的环境污染和生态失衡的政策回应,其背后的价值理念则是生态环保主义。环境保护主义可追溯到19世纪末20世纪初美国的资源保护运动,当时人们围绕“对自然资源是有计划的开发还是维持原生态”展开激烈的争论,但资源保护的诉求终不敌开发主义的扩张。直到20世纪60年代环境恶化的灾难性后果重又触发了人们的危机感,环保意识得到增强,发达国家开始制定诸如《环境影响评价法》等法律法规,将决策项目的外部性风险纳入决策风险评价体系。与世界潮流相适应,进入20世纪80年代以后,环境保护也成为中国的一项基本国策。

环境保护自身也从早期的合理利用自然资源逐渐提升到生态主义的高度,将环境污染解读为人类和自然之间的伦理问题,以非人类中心主义心态提出了可持续发展的理念。20世纪90年代的《里约宣言》明确将发展与环境联系在一起,将自然纳入道德关怀的范畴,要求人类规范和约束自身行为,建立人与自然和谐共生的新型关系^[18]。中国政府提出的科学发展观即是这一价值的本土化实践。为了践行生态环保主义价值理念,达到经济发展水平和自然资源消耗水平、环境质量及其承载力之间处于协调状态,就需要在政策上做出调整,重大项目决策的环境影响(风险)评价应运而生。

当然,重大项目决策环境风险评价并没有完全摒弃开发主义和科学主义的价值导向,而是吸收了它们当中的合理成分。这表现在:一是在原有的经济成本-收益评价体系中加入了环境成本指标的权重,核算诸如废物处理成本、环境恢复成本以及环境治理的综合收益,以此形成“绿色经济分析”的评价

^①1984年11月9日,墨西哥首都近郊的一座液化气供应站发生爆炸,对周围环境造成严重危害,造成54座储气罐爆炸起火,死亡1000多人,伤4000多人,毁房1400余幢,致使30000多人无家可归。该事故是迄今为止世界最大的液化气爆炸事件。

^②1984年12月3日发生的印度博帕尔灾难是历史上最严重的工业化学事故。美国联合碳化物属下的联合碳化物(印度)有限公司设于贫民区附近一所农药厂发生氰化物泄漏,造成了2.5万人直接致死,55万人间接致死,另外有20多万人永久残废的人间惨剧。

方法;二是在环境风险评价技术运用上采取科学方法体系,综合使用环境科学、生物学、化学等学科的理论方法来进行工程技术分析,以确定决策项目实施前的环境状况以及实施后对周边乃至区域生态环境的直接危害和累积影响。换言之,环境风险评价将固有的成本-收益分析拓展为风险-收益分析,将强调设施内部的安全性扩展到关照设施外部的安全性。

不过,无论是重大决策的经济评价、安全评价还是环境评价,在价值层面上都充分强调“物”的安全性,却忽视决策项目最终服务的对象“人”(尤其是决策项目周边居民)的需求和权益。结果,不少提供公共产品和服务的设施或是涉及国计民生的大型工业项目屡遭附近居民抵制,即便是这些项目在决策前已经进行了经济评价、通过了安全评价和环境评价,也未必能很好地说服公众接纳它们。研究者将公众的这种抵制心理称为邻避(NIMBY,全称是Not In My Back Yard,即不要在我家后院)情结。

4. 邻避主义与(社会)稳定风险评估

邻避情结与邻避行为背后的价值观可称为邻避主义(NIMBYism)。它本质上是一种新的风险价值观:站在特定风险承受者立场上,以有别于政府和企业等投资主体的视角评价重大决策的各类风险,用非专业的方式理解风险,试图凭借风险恐慌和不满情绪表达其价值诉求,希望得到参与决策的机会和平等地位。

邻避主义包含两类价值诉求:环境正义观和后物质主义。环境正义观再次把风险评价体系的焦点从生态环境拉回到人类(周边居民)本身。由于开发主义、科学主义和生态环保主义的不断演进和深入人心,有关重大项目的决策越来越多地考虑节约成本以及降低安全事故和环境事故对城市密集人群的危害,转而将许多设施迁移或者选址在远离城市的乡村及少数族裔居住地,以“最小抵抗和最小成本”的方式实现上述三种价值主张的目标。结果,邻避设施往往被决策层以各种手段强迫设施所在地的居民接受,其主要风险也由后者来承担。村民和少数族裔原本占有和使用社会资源就最少,对各种风险缺乏清晰的认知,原子化的边缘状态又使他们对政治权力和资本运作最不具备抵抗力,他们在非自愿状况下遭受邻避设施所带来的威胁。社会不公和环境恶化的双重危害迫使这些人借助环境正义观进行抵制运动。自1982年美国的沃伦抗议首次把种族、贫困和工业废物的环境后果联系到一起,环境正义观愈发成为邻避设施选址所在地居民的主要价值支柱。环境正义观坚称,所有人(无论其种族、肤

色、族裔、收入高低)在环境法律、法规 and 政策的制定、实施与执法方面都应受到公平对待,并真正参与其中^[19]。给予少数群体及弱势团体有免于遭受环境迫害的自由,让每一个社会成员对于干净空气、水和其他自然环境都有平等的享用权^[20],这些都与开展重大决策稳定风险评价的目标不谋而合。

如果说环境正义观还只是少数贫困边缘群体“倒逼”决策者开展稳评的价值根源的话,那么后物质主义则是越来越多日益富裕起来的城乡中产阶层期待在重大邻避设施的决策过程中获得参与权和发言权的根本动因。罗纳德·英格利哈特在《寂静的革命:西方公众变化中的价值观和政治方式》一书中第一次提出“后物质主义”概念,它包括:让人们在政府决策中更多地说话,让人们在工作中更多地发言,拥有一个更个人化的社会,保护言论自由等基本价值原则^[21]。关心生活质量,进而强调环境关怀,已成为后物质主义价值观最显著的特征。仅以中国近些年的PX抗议事件为例,就可以发现厦门、大连和宁波等地的市民参与反PX行动的积极性更为高涨,这恰是后物质主义发轫的最好注脚。后物质主义的兴起反映出相当一部分公众的价值观正从关注经济增长、公共秩序、国家安全,转向注重生活品质、个人自由以及社会参与。这个转变进一步促使重大决策风险评价体系向社会公众的维度靠拢。

邻避主义(环境正义观和后物质主义)重塑了人们对风险的认识角度,环境权益维护和主动参与重大决策过程的需求改变了传统的公共政策流程,更改变了原有的决策风险评价体系的框架和内容。政治精英和技术精英在旧的经济观、安全观和环境观的指导下主导并开展的各项风险评价活动,尽管可以确保经济增长、设施安全和生态平衡,但还不足以让公众满意,公众的知情权、同意权和参与权没有得到充分的满足,持续稳定的社会秩序就依然无法实现。所以,强调多元参与治理的重大决策稳定风险评价就成为回应公众诉求,减少邻避情结的重要途径。若能赋予稳评在整个决策风险评价体系中更为重要的权重,以开放的姿态征询公众对邻避设施决策的接纳度,系统性地打通经济评价、安全评价和环境评价“条块分割”的障碍,面向公众公开、共享风险评价报告的核心信息,那么可以预期不久的将来,邻避情结和邻避行为的负面效应会越来越小,而它倒逼出来的稳评也将会成为一个“自发自觉”的风险评价机制,更好地为重大决策的科学化、民主化目标服务。

五、结 语

正是由于重大邻避设施内外存在着自然和人为

多种形态的系统性风险,才需要按照经济、安全、环境和社会稳定四类要素的逻辑关联整合成一个相对统一的风险评价体系。当前各风险管理职能部门各自为政式的风险评价工作表面上看是因为部门职责分工所致,实际上却有其内在的价值动因。社会各界尤其是决策层对开发、安全、环境和公民权益等价值观念在认知上的不断深化,恰是系统性风险评价体系得以逐步完善的根本依据。而诸般价值认知又是建立在人们对现实风险和威胁的应急反思之上,先前那些不够科学民主的决策带来的危机后果才是促使有关邻避设施的公共政策过程改变的催化剂。这种“需求-价值-决策-后果-新价值-再决策”的循环路径,虽然在很大程度上能够减少和规避各类风险的危害,但终归没有跳出“刺激-反应”的窠臼,远远没有实现风险预警、源头治理的制度目标。现实情况是,建立在真正了解公民的本质需求,尊重公民价值诉求的风险评价和风险防范体系依然不够完善,反倒是满足政府政绩需要的开发主义价值观始终“一枝独大”;各地打着“稳增长、保民生”的旗号继续加大固定资产投资力度,强调经济收益而忽略安全、环境和社会层面的风险评价的做法比比皆是;“化工围城”、未批先建、形式化审批等现象所导致的类似“天津港 8.12 危化品燃烧爆炸事故”“深圳 12.20 滑坡事故”频发。所有这些都在不断地警醒着人们:风险评价不能仅仅是价值理念的更新,更应制度化为实际的风险分析与防范措施。

参考文献:

- [1] 钱瑜. 环境影响评价[M]. 南京:南京大学出版社, 2012:245-246.
- [2] 周惠珍. 投资项目评估[M]. 大连:东北财经大学出版社,2013.
- [3] 张阿芬. 投资项目评估[M]. 厦门:厦门大学出版社,2012.
- [4] 何俊德. 项目评估理论与方法[M]. 武汉:华中科技大学出版社,2015.
- [5] 刘双跃. 安全评价[M]. 北京:冶金工业出版社,2010.
- [6] 蔡庄红. 安全评价技术[M]. 北京:化学工业出版社,2014.
- [7] 环境保护部环境工程评估中心. 建设项目环境影响评价[M]. 北京:中国环境科学出版社,2012.
- [8] 环境保护部环境工程评估中心. 建设项目环境影响评价技术评估指南[M]. 北京:中国环境科学出版社,2015.
- [9] 王罗春. 环境影响评价[M]. 北京:冶金工业出版社,2012.
- [10] 李少君. 南山纪要:我们为什么要谈环境—生态? [J]. 天涯,2000(1):16-24.
- [11] 王诺. 唯发展主义批判[J]. 读书,2005(7):64-68.
- [12] 童星. 发展社会学与中国现代化[M]. 北京:社会科学文献出版社,2005:254.
- [13] 约翰·肯尼斯·加尔布雷思. 经济学与公共目标[M]. 于海生,译. 北京:华夏出版社,2010:323.
- [14] 赵旭东,朱天谱. 反思发展主义:基于中国城乡结构转型的分析[J]. 北方民族大学学报(哲学社会科学版), 2015(1):5-11.
- [15] STENMARK M. Scientism: Science, ethics and religion [M]. London: Ashgate Publishing Limited, 2001.
- [16] 本·戴维. 科学家在社会中的角色[M]. 赵佳苓,译. 成都:四川人民出版社,1988:151-152.
- [17] 李建军. 科学主义与高技术时代的社会危机治理[J]. 自然辩证法研究,2012(5):93-97.
- [18] 谢泽梅. 环境伦理视野下的我国生态文明建设研究 [D]. 成都:成都理工大学,2013:20.
- [19] US. Environmental Protection Agency. Environmental Justice [EB/OL]. <http://www.epa.gov/environmentaljustice/>.
- [20] 何艳玲. 对“别在我家后院”的制度化回应探析——城镇化中的“邻避冲突”与“环境正义”[J]. 人民论坛·学术前沿,2014(6):56-61.
- [21] 周穗明. “后现代”的选择:西方兴起后物质主义价值观[J]. 马克思主义与现实,1999(1):55-57.