

# 破解邻避效应的国际经验

## International experience of solving NIMBY Syndrome

■文/解然 范纹嘉 石峰

近年来PX、垃圾焚烧等环境敏感项目,在规划建设过程中因“邻避效应”遭遇问题,引起了社会强烈反响和广泛关注。随着城市化进程的快速发展以及公众环保意识的不断提升,当前我国已进入邻避事件的集中爆发期。“邻避效应”最早起源于西方国家,美国、加拿大、日本、欧盟国家等在工业化、城镇化进程中,也都曾遭遇因垃圾填埋场、污水处理厂、重化工业区立地选址困难造成的“邻避问题”,部分也引发了严重的公共危机事件。研究发达国家的相关经验,对正处在社会转型时期的我国破解邻避难题具有重要的借鉴意义。

### 一、发达国家破解邻避效应的有关案例

#### (一)美国威斯康星州戴恩郡垃圾填埋场项目

1992年,威斯康星州戴恩郡及其周围郡县因垃圾处理能力不足,亟需新的垃圾填埋场。在该郡经营垃圾填埋场的布朗宁费里斯实业公司(Browning-Ferris Industries, BFI)提议扩建企业旗下的麦迪逊普雷里填埋场并同时接收城市垃圾。

当地居民担心这一提议将带来交通拥堵、臭气等问题。附近戴恩郡地区机场则担心垃圾填埋场会吸引更多鸟类,威胁飞机的正常起降。而最强烈的反对声来自总部距离计划扩建区仅有4700英尺(约1.4km)的美国家庭保险公司,该公司因此起诉了BFI公司,并在威斯康星州议会大厦组织了抗议活动。

为此,威斯康星州自然资源部发布了一份详细的环境影响报告,说明扩建是安全的。但居民们表示,自然资源部的报告没有考虑扩建后的垃圾填埋场对周围社区产生的经济和社会影响。美国家庭保险公司也认为报告忽视了扩建埋场所造成污染的严重性。最终自然资源部屈从于公众压力,于当年6月发布了新的评估报告,承认扩建垃圾填埋场会对环境 and 经济带来潜在影响,应引起重视。

鉴于计划面临停滞, BFI公司请求威斯康星州出台新的垃圾填埋场选址法规。为此,当地建立了“地方委员会”,由受影响地区的各利益相关方出任代表,并成为开发商唯一的协商伙伴。地方委员会的成立有效防止了开发商逃避协商的可能性,强制双方进行交流沟通。此外,城市垃圾选址委员会负责安排公共听证会,并作为公共监管机构对双方谈判进行监督。若监管人员认为其中一方不合作,则可对其进行约束仲裁或其他相关处理。

当年10月, BFI公司和美国家庭保险公司双双做出让步,推动协商产生了积极成果。1993年2月,协议最终确定。BFI公司将扩建其垃圾填埋场,但同时承诺:仅接收多余的工业垃圾,不接收可能吸引鸟类进而对当地机场造成危害的城市垃圾;限制填埋场的高度及每日卡车来回运输次数;对周围区域进行绿化;建立利益相关方社区协商小组,由来自BFI公司、美国家庭保险公司以及其他邻近团体组成;监管未来与该垃圾填埋场扩建的相关活动。协议通过建立特定机制,在满足区域垃圾处理需求的同时,化解了附近居民和团体的担忧。

#### (二)加拿大亚伯达天鹅山有害垃圾处理设施项目

##### 1. 项目背景

加拿大亚伯达天鹅山位于埃德蒙顿西北大约200km处,于1984年被选为有害垃圾处理处置设施设置地点,自1987年开始运营,是20世纪80年代北美地区唯一的有害垃圾设施放置地。

##### 2. 选址过程

有害垃圾处理设施的选址最初被亚伯达省交由私营部门处理,但私营部门提议的两个地点很快因当地的强烈反对被否决。在意识到这一方式很难成功后,省政府暂停了选址工作,建立了有害垃圾管理委员会。委员会确立了涉及三方的选址过程,私营部门主要承担规划和运营设施的职能,省政府负责设立选

址标准、发布信息以及参与项目。这在当时是一项极具创新性的方法,而其关键在于强调自愿性:只有自愿参与选址的地区才会被考虑。在整个选址过程中,交流沟通程序被置于重要位置。各方严格参照已订立的标准进行选址,保证了全过程的公开、公正、透明。

在选址的初期阶段,全省举办了120余次信息发布会,为有兴趣参与选址的地区提供了更多的信息。全省中有52个辖区主动要求参与选址分析。随后,14个地区陆续表达了对参与选址的兴趣,其中9个地区因技术原因或公众强烈反对而退出选址。其余5个地区在1982年针对设立有害垃圾处理设施举行了公民投票,都获得了压倒性的通过。1984年,位于埃德蒙顿西北200公里处、人口仅2400人、运输条件良好的天鹅山地区获得79%的支持率,被选为垃圾处理设施建设地点。

### 3. 原因分析

有分析认为,天鹅山居民对垃圾处理设施的接受或许得益于各地区对该设施的竞争氛围。落选的赖利镇的地区领导者就曾对该镇未能当选表现出失望。此外,当地领导者的有力支持对于建立公众信任和获得基层支持也至关重要。正是他们指出了设施建设将给当地带来良好的经济发展前景,强调该行动的自愿性质、建立垃圾处理设施的必要性以及不安全的垃圾处理方式的危害。在推动参选的过程中,市长和议会成员积极鼓励市民参加定期举行的信息介绍会,有效帮助民众打消了顾虑。

全面的补偿方案在选址协商中也起到了关键作用。3400—3800万美元的设施建设投资和55个就业机会对当地极具吸引力。此外,政府还特别拨款12.8万美元,用于负担城镇会议、专家咨询、工程监测、购买车辆接送市民亲临现场、协助开发高尔夫球场以及种植树木等各项费用。同时,补偿方案还将为所有垃圾处理厂员工提供额外的医疗健康服务。

天鹅山管理中心成立后,天鹅山镇经历了一段相对繁荣的发展时期。该项目的经济效益使该镇得以投资380万美元升级供水系统、开设现代医院、建设现代化的办公大楼和工业园区,拉动了当地房地产业的增长,缓解了石油和天然气产业衰退引起的经济下滑。此外,天鹅山地区的垃圾处理设施还吸引了大量的技术人员参观,为当地培育了新的经济增长点。

### (三)德国斯图加特21铁路工程项目

#### 1. 项目背景

斯图加特21项目是德国有史以来工程最为浩大、投资预算最为庞大的铁路工程项目之一。工程的关键环节是将位于德国巴登-符腾堡州的斯图加特火车终点站改建为可以连接欧洲高速铁路网的地下贯穿式火车站。工程预计为期15年,预算高达60亿欧元,预计建成后可提高车站运力,带动当地经济发展,提高城市竞争力。该项目为PPP(公私合营伙伴计划)项目,参与方包括德国铁路公司、联邦政府、巴登-符腾堡州政府、斯图加特市政府、斯图加特大区联合会。但改造工程启动后却遭到了当地民众的强烈反对。

#### 2. 公众反对

起初,斯图加特21项目因过于抽象复杂,并未成为公众广泛讨论的议题。促使反对声浪逐步发酵升级的关键,是部分民间团体和环保组织的持续鼓动宣传。在该项目第一份项目框架协议签署前,反对者就出版了长篇幅的研究报告质疑项目的合理性。反对者抗议项目的主要理由如下:(1)项目的成本和经济可行性。项目花费巨大,并且在后续建造过程中成本将不断增加,而项目的重要出资方之一德国铁路公司却削减了之前的投入承诺。同时,该项目还将挤占其他更需更新的交通设施的建设经费。(2)交通系统效益与影响。反对者认为项目可达收益将远远小于预期收益。项目所声称的收益可通过对现有设施的进行小规模升级改造实现。(3)环境成本和生态风险。项目将对当地的自然环境造成破坏,包括:占用大量公共空间和城市绿地,特别是对始建于18世纪的宫廷花园及其链接的U形绿化地带造成破坏;给地下水带来压力;造成空气污染,阻碍市中心空气流通,导致斯图加特盆地夏季气温进一步上升。(4)历史保护和城市发展。项目计划拆除的旧车站是斯图加特市重要的历史建筑和城市地标。国际建筑专家指责拆除旧车站将是“对建筑史的无情背弃”,是将经济利益置于环境和社会责任之上。

除上述原因外,民众更对项目的决策过程和公众参与提出批评。反对者抗议整个项目的决策过程仅为了达到程序合法的最低要求,仅在重大决策作出后才开放公众参与程序,违背了民主的原则。反对者认为,导致公众参与不足的部分原因在于德国规划法律自身的缺陷,法律仅规定“受影响的利益相关方”可参与决策程序,却并未鼓励更广泛的公众讨论。此外,反对者

还批评德国铁路公司始终以企业身份躲在事件背后，而事实上其虽然在法律上已经私有化，但完全由联邦政府所有，最终其投资和损失都要由联邦政府买单。

### 3. 事件升级

随着项目久拖不决，越来越多细节和事实浮出水面，吸引了越来越多公众的关注，同时也给反对者留出了组织化的充分时间。在与政府对抗的数年时间中，反对者逐渐组成了由区域环保团体为主的“转变斯图加特”和以公民团体为主的“住在斯图加特”两个组织并不断发声，联合其他环保团体提出替代性计划，征集反对者签名，组织研讨会和社区活动，利用大众传媒和网络工具炒热事件。

从2009年开始，当地市民每周一定期到斯图加特火车站附近的广场集会示威。与此同时，越来越多的公众人物、民间团体参加到反对阵营中，新的反对团体不断涌现。部分退休职工和具有社会地位的中年群体也向学生和左翼激进势力立场倾斜，抗议政府在整个事件中的傲慢姿态。2010年7月26日，斯图加特火车站原址聚集了5万示威群众，致使警方以非法闯入为名逮捕了其中的50名示威者。到2010年9月30日，示威群众和警方发生激烈冲突，400多人不同程度受伤。第二天，斯图加特市举行了近10万名市民参加的示威游行，规模之大前所未有。

### 4. 政府应对

政府起初表态将不会因抗议行动改变立场。但在2010年9月近10万名市民参加示威活动后，政府暂停了旧车站的拆除工作，并通过德国极具声望的政治家海纳·盖斯勒在电视上与民众开展公开的调解对话。经过长达9天的协调会议，调解行动主席盖斯勒发布声明称：该项目在程序上是合法的，且鉴于现有进度建设活动已无法终止，反对者提出的公投诉求根据法律规定难以满足。然而他也表示“未来政府将无法再以推动斯图加特21的方式推动其他项目，除考虑技术优势和经济利益外，还必须考虑项目对民众的影响”。盖斯勒同时宣布，将对项目进行压力测试，用电脑模拟建成后的新车站能否实现预期收益。

反对阵营内部对这一结果持不同态度。参与协商的反对者表示这一

结果是一次“重大胜利”，反对者在协商过程中充分表达了自己的立场。另一些反对者则认为，协商始终未把公开讨论项目的未来进展作为核心问题。但自此之后，参与定期示威的反对者人数减少，建设活动重新恢复。

然而此事在2011年春季重新走入公众视野。2011年福岛核事故后，绿党以反核电的姿态，在德国地方的州议会选举数次获胜。在2011年的巴登-符腾堡州议会选举中，绿党成为第二大党，并联合州议会第三大党社民党成功推举了德国历史上首任绿党州长。2011年4月20日，两党宣布同意于2011年秋天就斯图加特21项目进行公投，且州政府不会在此前承诺的基础上追加对项目的经费投入。

### 5. 最终结果

2011年7月，压力测试结果公布，证明德国铁路公司之前宣称的至少增加车站运力30%在经济上可行。尽管联合政府发言人对这一结果提出质疑，公众却似乎表示认可。测试结果公布后的一项民调显示，相比之前34%的项目支持率，现有43%的受访者支持这一项目，表明公众意见发生了转变。而在11月27日的公投中这一转变则更为明显，赞成改建火车站的公民占58.8%，反对者占41.2%。随后，斯图加特21项目反对联盟组织宣布承认并接受失败。联合政府表示将以“批判性和建设性的”态度监督项目进展。

### (四) 日本城市垃圾焚烧厂建设项目

焚烧是日本处理生活垃圾的主要方式。日本目前约80%的生活垃圾被焚烧，其余主要被回收利用，还有小部分被填埋处理。在世界的很多地方，出于安全考虑，焚烧厂的建设常常遭遇反对。与其他国家不同的是，日本许多焚烧厂却建在市中心，且邻近居民区及学校等公共设施。

表1 东京部分垃圾焚烧厂与学校等公共设施的临近程度

焚烧厂	与学校等公共设施的临近程度
中央区焚烧厂	距小学 300 米
北区焚烧厂	距小学 100 米
品川区焚烧厂	400 米内有一个中学和一所私立学校
中目黑区焚烧厂	100 米内有一所小学和几个大使馆， 400 米处有一座大医院和一所小学
多摩川区焚烧厂	200 米内有两个幼儿园
世田谷区焚烧厂	400 米内有两座学校和一座知名医院， 还有一个人口密集的高端住宅区
涩谷焚烧厂	距离日本流行文化中心涩谷车站仅 800 米，同时紧邻著名的高级社区代官山，焚烧厂周边 200 米范围内至少有 6 座大型公寓楼

上世纪七八十年代,焚烧厂在日本也曾遭遇过强烈的反对。为彻底扭转日本民众对垃圾焚烧厂的排斥,日本政府采取了如下措施:

一是坚持辖区垃圾“自己处理”原则,明确责任。为解决焚烧厂建设的邻避问题,东京都知事曾提出各区建设焚烧厂处理各区垃圾,此后日本公众渐渐形成了“每个市应当自行处理或至少在自己的辖区内处理垃圾”的原则。这一原则有助于让各地公众及其政府明确自身责任,促进垃圾处置场地的选择更加公平合理。

二是制定高于国标的严格标准,确保环境无害。1997年,大阪市丰能町的一家焚烧厂附近测出了有记录以来最高浓度的二噁英,该事件促使政府制订新的法律规范二噁英排放。之后大多数焚烧厂装备了布袋除尘器,保证了垃圾焚烧厂的基本安全。日本《废弃物管理法》特别规定了垃圾焚烧厂应达到的所有技术条件,如燃烧温度、建筑结构等。法律还要求焚烧厂检测二噁英以及废气、废水中其他有害物质的浓度。许多焚烧厂会自愿选择在国家规定的基础上更频繁地监测污染物排放,并自愿设定比国家更严格的标准,并且监测更多的污染物。如日本舞洲垃圾焚烧厂达到的二噁英排放标准为仅为日本国标的千分之一。

三是开展长期的科普和环保宣传,注重与社区建立和谐关系。日本政府、学校及社会各界十分注重面向社区的垃圾焚烧科普和环保宣传。为消除民众对垃圾焚烧厂的恐惧,许多焚烧厂还通过组织参观等各种形式使民众了解相关科学知识以及焚烧厂的运作情况。此外,焚烧厂除自身功能外,还被打造为附近居民休闲的场所。许多焚烧厂对焚烧炉余热产生的高温水进行循环利用,提供给临近的温水游泳池、健身房,降低附近居民的使用成本。

## 二、发达国家破解邻避效应的经验与启示

### (一)全面公开信息,坚持程序透明

及时、持续的信息公开和程序透明是建立政府与民众间信任的关键,也是破解邻避问题的基本原则。在日本的城市垃圾焚烧厂建设的许多案例中,正是全面的信息公开使得民众对建设项目真正放心。日本大多数关于焚烧厂的基本信息,如排放数据、成本、设施维护,甚至决策过程都向公众公开。在信息和程序透明基础上的公众参与能够为各方提供了一个直接表达诉求的平台,使民意能够在规范合法的框架下予以疏导。

### (二)采取竞争性选址方式,消解政府决策压力

竞争性选址是破解邻避问题的有效方式之一。建立公平的竞争性选址程序,能够有效将过去的“决策—宣布—辩护—诉讼”形式转变为“咨询—决策—宣布—咨询—改善”过程。发达国家的相关实践表明,成功的竞争性选址程序一般遵循如下原则:

- ◆程序明确,各参与方保证全程遵守;
- ◆各参选区的当地居民应从一开始就参与其中,并享有全程参与决策的权利;
- ◆允许有异议的社区和团体的参与;
- ◆由市民组成监督委员会对选址程序进行监督;
- ◆选址程序应当是开放式的,而非短期、一次性的,保证参与各方以理智的心态进行持续性的沟通;
- ◆给予参选社区相应的资金支持,用以雇用独立的专业顾问来开展项目评估,以减轻民众对“隐藏”事实的担心;
- ◆选址程序要充分考虑各个社区的特性,包括其人口情况、历史、地质情况和自然环境。设施的规模和规模等也应予以考虑。

### (三)明确经济补偿,提高民众支持率

项目自身所带来的利益是促使人们接受设施的根本原因。因此,提供相应的经济补偿,让居民直观感受项目上马对自己的好处,对居民的态度转变有重要影响。邻避设施的补偿形式除现金拨款外,还可包括:以增加社区的医疗、住房、教育等社会福利;为当地增加就业,相关设施直接雇佣地方居民;出台财产税和土地税等税收优惠、减免电费;对当地进行基础设施投资,如在配套设立公园、图书馆、运动中心等,供附近民众免费或打折使用等。

### (四)运用好新媒体工具,做好正向舆论引导

大众传媒在邻避事件中往往扮演重要的作用。在自媒体时代,信息传播的主体更加多元,流动更加迅速,范围更不可控。保证公开、公正的媒体报道,避免媒体采取偏见立场、歪曲事实、危言耸听,才能防止事件被恶意炒作。在处理邻避问题过程中,政府必须抓住舆论引导的主动权,在保证信息及时公开的同时,运用好新媒体等“互联网+”的新型沟通模式,请有影响力的专家学者和公众人物在大众传媒上发布意见,让当地民众通过权威发布对项目形成客观公正的认识。<sup>[12]</sup>

作者单位:中国—东盟(上海合作组织)环境保护合作中心