

# 城乡融合发展中的邻避困境:表现形式、成因及纾解路径

周夏婷,李俊高

(成都理工大学 马克思主义学院,四川 成都 610059)

**摘要:**在推进城乡融合发展过程中,城市的基础设施和公共服务必然会逐步向乡村延伸覆盖以满足城乡居民美好生活需要。但与此同时,由于部分特殊的公共设施因其具有的负外部效应,在其向外迁移或者延伸过程中被部分居民抵制而形成邻避困境,对进一步推动城乡融合发展形成严峻挑战。其主要表现为城市向乡村转移产业、延伸基础设施造成的生态环境和身心健康问题、城市基本公共服务向乡村发展的房产贬值风险与风险沟通导致的集体性抗争行为。结合空间正义等相关理论,研究发现城乡融合发展中存在目标正义缺失、过程正义缺失和社会正义失衡等空间非正义问题是导致邻避困境的主要缘由。因此,纾解邻避困境需要以人民为中心的发展理念为基调、完善公众参与机制、实现城乡基本公共服务均等化等措施,进而推动国家在乡村地区治理体系与治理能力的现代化,推进新时代乡村全面振兴。

**关键词:**城乡融合发展;邻避设施;公共服务

**中图分类号:**D630

**文献标识码:**A

**文章编号:**1008-7192(2024)03-0074-09

## 一、引言

习近平总书记在党的二十大报告中指出:“坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动。”<sup>[1]</sup>城乡融合发展以城乡生产要素双向流动和公共资源合理配置为重点,加快共同富裕和乡村振兴。在推进城乡融合发展过程中,人民赖以生存和发展的一般条件,既为物质生产又为人民生活提供公共服务的城市的基础设施,以保护个人最基本的生存权和发展权,为实现人的全面发展所需要的基本社会条件必然逐步向乡村延伸覆盖,基础设施和公共服务进一步增强城市对乡村的辐射带动能力。城乡融合发展给农村带来产业转移和经济发展的同时,也可能带来了潜在的风险,诸如环境污染,反过来可能抵消城乡融合发展所带来的经济发展效应,甚至可能造成强烈的抵触心理和高度情绪化的集体性抗争行为,即邻避困境<sup>①</sup>,这将不

利于进一步推动城乡融合发展。

国内学者关于邻避困境的研究,主要从不同的学科领域对邻避困境的生成机理和治理策略等进行深入的研究。在邻避冲突的成因研究中,张乐等<sup>[2]</sup>认为,决策管理与认知差异是邻避冲突产生关键原因。王佃利等<sup>[3]</sup>从风险社会视角,在“政府、公民、专家”三个利益主体对风险认知差异中,分析邻避困境具体的生成逻辑。刘晶晶<sup>[4]</sup>则从空间分配正义失衡、空间过程正义失衡等维度分析邻避设施的选址困境,揭示邻避困境产生的空间缘由。在邻避困境的纾解路径方面,王佃利等<sup>[5]</sup>指出,基于增长联盟和社群联盟的利益诉求,遵循现代治理理念,实现邻避设施建设的均衡协调发展。吴一鸣<sup>[6]</sup>认为邻避冲突治理困难是多方面原因构成,亟须引入参与式治理的理论,为政府从整体性上解决邻避困境提供思路。刘超等<sup>[7]</sup>基于社会主义协商民主的发展,指出协商不足是邻避冲突的突出问题,以协商民主的路径,从协商理念、协商能力等多方面

收稿日期:2024-03-12

**基金项目:**四川省博士后科研项目特别资助项目“面向中国式现代化的城乡融合发展:典型样态与实现路径研究”(TB2023085);四川省社会科学重点研究基地四川省农村发展研究中心课题“新发展格局下城乡融合发展动力机制研究”(CR2202);2023年成都理工大学“双一流”建设哲学社会科学重点建设项目“中国式现代化进程中城乡融合发展的典型样态及推动路径研究”(ZDJS202312)

**作者简介:**周夏婷(1997-),女,成都理工大学马克思主义学院硕士研究生,研究方向为城乡发展;李俊高(1986-),男,成都理工大学马克思主义学院副教授,四川省社会科学院与西南财经大学联合博士后科研工作站应用经济学博士后,硕士生导师,研究方向为城乡关系、“三农”问题。E-mail: 1024865273@qq.com

找寻邻避困境的破局策略。张荆红等<sup>[8]</sup>提出柔性治理前置常态化方针,将地方政府始终居于主导和引领地方治理邻避事件。目前学界关于城市邻避困境研究成果颇硕,也仅仅是从城市角度,随着城市化进程加快,原有的公共设施和规划用地已无法满足城市发展需要,邻避困境的生成就不再局限于城市内部,必然会向乡村地区延伸,阻碍城乡融合发展。而现在学界缺少从城乡关系视角,尤其从城乡融合发展视域下对邻避困境的研究较为匮乏,本文立足城乡融合发展背景,深入剖析城乡融合过程所面临的邻避困境的表现形式、成因,探究出更加合理有效的解决措施来有效规避。

## 二、城乡融合发展中邻避困境的表现形式

随着城乡融合发展战略的实施,城乡社会 and 经济发展进入加速期,城市产业转移、基础设施延伸等邻避设施的负外部性和风险沟通的认知偏差都将演化为邻避冲突,政府处理不当而进一步固化为邻避困境。主要表现为农村地区建设产业类邻避设施导致的生态环境风险冲突、基础设施运行带来的身心健康忧虑、公共服务建设引起的房产贬值和风险感知的不确定性引发高度情绪化的集体性抗争行为。

### 1. 城市产业向乡村转移可能出现的生态环境问题

推动新型城镇化建设,依托城市带动乡村实现城乡融合是城乡融合发展的主要路径。为了进一步缩小城乡发展差距,政府积极引进新的产业落地乡村地区,乡村拥有富足的劳动力资源与政策优势,成为承接产业转移的重要载体。在推动经济发展的同时解决乡村就业问题。将乡村地区作为城市污染、低端产能的平移空间,落地产业局部负外部性,加剧乡村工业与生态环境之间的矛盾。具有负外部性效应的工程项目及公共设施越来越容易引起不满,同时,“绿水青山就是金山银山”的环境保护理念深入,乡村居民的环境保护和维权意识增强,大量城市工业企业的产业转移引发的环境问题愈发凸显。

譬如,“十四五”新型城镇化规划阐释加快产业

转型升级示范区建设,实现乡村产业振兴。P市政府承接煤焦化企业于乡村地区,优化城乡空间布局,辐射带动其他特色城镇发展、美丽乡村建设的特色城镇发展格局。但是p市的煤焦化有限公司落地乡村地区,在企业生产过程中部分煤炭物料、粉焦露天堆放,污染防治设施建设管理不到位,噪声、粉尘、异味污染问题突出,严重影响周边群众生产生活环境,群众反应十分强烈。该企业在多次整改后仍然出现重大问题。经调查,洗油泄漏事件对公司厂区及周边土壤、地下岩溶裂隙、地下水造成污染,小黄泥河、黄泥河共约123公里河道水质和周边居民生活都受到重大影响。随着乡村产业振兴的全面推进,周边居民对产业转移中邻避设施的建设 and 产业生产过程中的不稳定因素引发生态环境方面的风险敏感性和不确定性明显增强,“邻避”的环境风险防范可能会面临更多挑战。

### 2. 城市基础设施向乡村延伸出潜在的身心健康威胁

在推进城乡一体化的进程中,现有的公共基础设施,诸如交通系统、能源供应和固体废弃物处理设施等,往往因承载压力剧增而亟待改进或升级<sup>[9]</sup>。城市基础设施延伸成为政府推进城乡融合发展的重要途径,既关乎乡村功能改善,又关乎民生福祉,却产生忽视身心健康的威胁。部分基础设施因为其自身的特殊性,对居住在其附近的公众的生命健康、心理健康方面产生负外部性影响,但却是达成地区经济发展和社会福利所不可或缺的,被称为邻避设施。类似于垃圾焚烧厂、生活污水处理等邻避设施,在发展过程中,不断向乡村地区延伸。此类设施在建设运行过程中可能产生空气、水、土壤及噪声污染,损害周边居民的身体健康。以核能发电站和加油站为例,尽管这些设施在日常运营中可能展现出相对较低的风险水平,然而一旦发生意外,其潜在的影响却是极其严重的。意外一旦发生,极可能导致人员伤亡和经济损失,进而在公众中引发对潜在风险的“不确定性心理焦虑”。邻避设施的建设与运行却是维持乡村日常生活的必需品,对周围居民的身体和心理产生的负面影响是不可避免的。

城市基础设施延伸中,垃圾焚烧厂建设极易引起周边居民嫌恶,因为其燃烧过程中排放二噁英。

在之前的邻避事件和诸多报道中,二噁英被称为“一级致癌物”,从而引发社会广泛关注。当地居民对x市附近垃圾焚烧厂建设的强烈不满,纷纷在白色横幅上签名,并在多个地点组织示威和抗议活动。反对垃圾焚烧发电项目的公众行动也吸引了众多参与者,这些行动最终演变为社会冲突,导致了多人受伤。因垃圾焚烧发电项目的推进,m市爆发了一起邻避的集体性事件,迅速成为国内外媒体瞩目的焦点,同时也给当地政府带来了公众舆论压力。为防止邻避冲突进一步升级,避免形势恶化,政府迅速宣布暂停该项目的建设。这一举措缓解公众情绪,为双方对话和解决问题留出空间<sup>[10]</sup>。垃圾焚烧厂规划区域的居民普遍担心,如果焚烧厂建成产生的烟气污染,其中比较受关注的是“二噁英”以及焚烧过程中产生废水以及垃圾渗沥液问题,损害自身生命健康与其他价值权益。周边公众在反对邻避设施建设时,会以“身心健康”作为维权的主要诉求和象征,城市基础设施延伸到乡村地区,健康担忧成为周边公众对邻避设施建设排斥的主要原因。

### 3. 城市公共服务向乡村覆盖致使资产隐藏的贬值风险

根据党中央城乡融合发展和乡村振兴有效衔接的要求,结合城乡发展实际,开展农村公共服务设施建设工程成为缩小城乡差距、提高农村居民生活质量的有力抓手,发挥着基础性、全局性的关键作用。政府作为主体的特殊性对乡村提供的公共服务往往具有负外部效应。殡仪馆、公墓和变电站等周边设施的建设往往会对邻近房产的价值带来潜在风险。居民们所展开的邻避活动,其背后的动机远非仅仅是对环境因素的简单考量。尽管邻避运动通常聚焦于环境问题,但其真实意图可能远不止于此。以小区居民反对在附近建设公墓为例,他们更为深层的担忧在于这些设施可能对房产的增值潜力产生不利影响。资产贬值成为邻避困境固化的主要缘由。

邻避设施的建设使得附近居民与整个社会在边际收益与边际成本上产生了显著的分歧和偏见。这种差异和偏见的存在,对于城乡融合发展和公共服务设施的优化配置构成了不小的挑战。其所遭受的资本贬值问题涉及多个层面,包括房地产价值

的下降以及附近土地价值的贬值。这些邻避设施的建设和运行往往导致房地产价值的减少。主要表现为房地产的实体贬值、功能贬值和经济贬值三方面。

就房地产实体价值贬值而言,邻避设施在地基建设及运行时带来一系列问题逐渐显现,其中包括地基的明显下沉、墙壁出现裂缝、钢筋产生锈蚀现象,以及外墙颜色逐渐变黑等不良影响。房产因其自身问题导致实体贬值。在功能价值贬值上,规划邻避设施时,审慎考虑其对房地产邻权如通风和采光的直接负面影响,这些影响会显著削弱房地产的使用功能。此外,邻避设施还可能间接影响房地产的正常运作。它们有可能造成饮用水源的污染,对居民的日常生活构成严重困扰,甚至迫使居民迁离,最终导致房地产无法正常发挥其使用功能<sup>[11]</sup>。这些负面影响都直接导致了房地产功能价值的降低。房产的经济价值在交易中体现,房地产的市场交易价值可能会受到多重因素的影响而下降,这些因素包括但不限于外部环境的变化、风险系数的提升以及由心理因素引发的不满情绪。这些不利因素可能导致潜在买家的购房意愿降低,进而对房地产的经济价值产生负面影响。此外,一些邻避设施的存在,如核电站、墓地、殡仪馆或医院的停尸房等,由于其特殊的性质,可能增加周边环境的危险感或引起居民的心理不适,这种心理层面的影响同样会导致房地产的使用或购买意愿降低,进而引发房屋贬值。

### 4. 风险沟通的认知偏差引发农村居民抵触心理和高度情绪化的集体性抗争行为

城乡融合发展过程中公众基于理性思考、实践感知、心理预期等对于政治制度、政府及政策、公职人员行为的信赖,能够降低公共管理成本,保障政策的顺利实施。而在邻避冲突场域下,政府与建设公司始终处于强势方,设施周围的居民处于弱势方。通常而言,邻避设施附近的居民往往是利益受损的一方。在风险沟通舆论环境中,若存在对邻避设施风险和利益认知的偏差,往往容易激发居民的应激情绪和非理性愤怒。这种情绪化的反应往往导致邻避冲突频繁爆发,甚至可能演变为集体抗争行为。

风险沟通与邻避冲突有着密切的关联。PX项

目争议是“邻避问题”中极为典型的社会高风险项目。在邻避困境产生的场域中,风险沟通的首要目标是确保各利益主体在风险认知上达成共识。N市PX项目规划地附近村落的村民以居住地离化工厂过近为由到政府上访,数千民众聚集在市中心高喊“PX滚出去”并散发传单,反对PX项目的建设。地方政府动用警察等武装力量维持秩序,给参与民众造成强大的压迫感,媒体的大范围报道影响了民众对事态严重性的认知,风险信号通过各种途径的放大而慢慢被传播开来。对于风险沟通缺乏的集体性抗争行为发生之前,N市政府、企业与技术专家对项目建设之前的风险评估没有选择主动与公众进行沟通和交流,公众事先对于项目的风险水平和防控措施缺乏认识,公众抵触心理扩张。项目利益相关者在风险认知上不一致,从而成为爆发冲突的隐患<sup>[12]</sup>。在集体性抗争行为发生之时,政府违背了“积极沟通”的原则,不关注公众的意见和关切点且采取硬性的方法解决,公众对风险的主观感知与政府和专家必然存在差距造成居民抵触情绪和抗争行为的进一步激化。

### 三、城乡融合发展中邻避困境的成因分析:基于空间正义的视角

空间正义是指在空间资源的生产和分配过程中,确保公民在空间权益上享有公平与公正的原则。这包括空间资源和产品的生产、占有、利用、交换以及消费等各环节的正义性,旨在实现社会在空间层面的平等与公正<sup>[13]</sup>。正义贯穿于人类空间生产实践,推动社会空间不断演变<sup>[14]</sup>。城乡融合发展的要义就在于构建城乡命运共同体,需要城乡空间结构的优化与遵循一定的空间原则<sup>[15]</sup>。同时,城乡融合发展是重塑空间正义的关键一步,合理布局城乡产业空间、生活空间、生态空间,推动城乡发展实现耦合联动<sup>[16]</sup>。空间正义原则的提出正是为了保证城乡融合发展过程中空间资源分配、空间生产等方面的公平、正义。从空间正义的内在意蕴和基本准则出发,它不仅仅聚焦于纠正强势空间群体对弱势群体的利益侵占,以及调和不同利益相关者之间的关系,以应对空间资源在各个层次上的非均衡分配问题,进而确保空间的均衡与可持续发展。空间

正义更强调每个公民,无论其政治、经济或社会地位如何,都应在空间生产过程中享有平等的机遇,从而实现真正的公平与正义。

我们可以进一步将空间正义的价值维度归结为:空间目标正义、空间过程正义和空间社会正义。空间目标正义强调空间生产启动的公平,是政府权力和市场资本在把握、引导邻避生产中的正义。当权利逻辑、资本逻辑在邻避空间生产中偏离目标正义时,则表现出人本价值的非正义。空间过程正义的核心思想在于保障空间生产过程的公正性,这意味着无论公众的身份和地位如何,他们的空间利益和对城乡空间的需求都应得到平等且公正的保护与处理。同时,应确保每位公民在空间生产中享有充分的表达权和参与权,以实现空间资源分配的公平与正义。空间社会正义的核心理念在于确保空间生产结果的公正性得以实现。这要求我们在空间资源配置过程中,充分平衡不同社会阶层和群体的空间利益,进而推动城乡公共服务的均衡化。邻避困境在本质上属于城乡融合发展过程中的一种空间非正义问题,即由于担心邻避设施所具有的负外部性对空间权益产生消极影响而阻碍基础设施建设,消弭城乡融合的发展优势。因此,亟须将空间正义视角引入到邻避现象分析中,从空间的生产启动-过程-结果三个环节,对邻避困境中人本价值、公众参与基本公共服务等方面,进行空间层面的正义分析,旨在为邻避困境中空间资源和权益的均衡配置提供新的思考路径,以促进社会公平与正义的实现。

#### 1. 目标正义维度:忽视人本价值

党的二十大报告明确指出,“坚持以人民为中心的发展思想。维护人民根本利益,增进民生福祉,不断实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民”<sup>[1]</sup>。城乡融合发展是为人民谋幸福,促进全体人民共同富裕的需要。从空间正义的角度来看,对于城乡融合发展中邻避困境的生成,首先是目标正义维度的人本价值缺失。城乡空间作为人生存和发展的空间存在,属人性是其最为重要的属性。邻避困境的根源也在于政府施政没有将坚持人民至上贯彻始终。

邻避空间作为具有显著负外部性特征的特定



区域,在追求目标正义的过程中,深受政府权力结构与市场资本结构的双重影响。由于乡村振兴的政策需要,城乡空间布局方面始终围绕着政府政绩开展而非围绕城乡居民的现实需求进行规划。部分地方政府短时间为了获取更多政绩,甚至牺牲城乡发展的长远利益,未经过科学的规划对城乡空间进行调整,完全忽视城乡居民的实际需要,这与合理布局城乡空间的初衷违背,城乡空间也就沦为政府手中的工具<sup>[17]</sup>。鉴于权利逻辑在空间生产中的运行偏差,政府追求政绩工程、企业贪污等,直接偏离空间生产的人本价值。在市场资本逻辑下,邻避设施作为公共服务产品,邻避设施建设也是为城乡居民提供更好的便利。然而,正因为部分邻避设施,如临终关怀医院、殡仪馆等,受到了具有“趋利性”资本的直接影响和介入,使得政府原本应当坚守的价值与人本价值相一致的目标发生了偏移。这种偏离人本价值的目标非正义性,不仅未能真正满足城乡居民对公共服务的迫切需求,反而在无形中剥夺了周边居民应有的生存和发展空间权利,这种剥夺方式相对隐蔽,却对居民的生活产生深远影响。邻避困境的出现一定程度上是由邻避设施技术理性与以人为本理念之间的矛盾造成的。邻避设施选址决策在技术理性的驱动下,乡村空间的人本价值便会受到丧失。首先是在生态环境方面,城市空间的扩张之路挤压着乡村自然空间。过度追求技术进步和经济效益,城乡规划发展往往将污染类设施向乡村转移,导致对自然资源的过度开发和利用,从而破坏乡村的生态环境。其次,技术理性驱动下的邻避设施兴建,容易忽视弱势群体利益分配等问题。邻避设施建设的周围居民作为成本承担者,独自承受邻避设施带来的负外部性,作为邻避困境中的“弱势群体”,他们的利益分配和需求在享有邻避设施社会经济效益的利益共享者面前,通常被漠视甚至得不到合理的结果补偿。在城乡融合发展的邻避生产中,资本以利益为对象,将技术理性作为借口,过度介入的资本将异化城乡空间生产的启动,导致偏离人本价值。

## 2. 过程正义维度:公众参与缺失

邻避困境作为一个特定的空间正义议题,其相关设施不可避免地带有负面外部性。在设施的建设与供应过程中,必然会出现一系列的空间利益冲

突与对立。这些冲突与对立的存在,使得邻避困境成为一个亟待解决的重要问题。我们需要从空间正义理论的空间生产过程看,邻避设施建设与其利益相关者有紧密联系,必须给予公众充分的参与权利和有效的风险沟通。但是,在实际过程中,邻避设施生产中的矛盾主要集中体现在邻避设施空间位置的选择过程之中,空间政治化导致政府垄断了决策权力并采取封闭式的决策模式。基于单纯的精英主义决策制度产生的决策就没有把公众的真实需求和想法纳入进决策当中,政府决策时鲜少把公民的意见与利益放在首位,公民与政府在决策层面的对立,造成公众政治参与的缺失,是缺乏风险沟通和公众参与的过程非正义。

风险沟通的过程非正义表现为政府或企业在选址过程中隐瞒关键信息。鉴于邻避设施所固有的负面外部性,政府在选址规划和项目可行性评估时,时常以规划发展为挡箭牌,过度依赖专家意见来应对选址风险。然而,这种做法往往忽视了经济发展的真实“可持续性”和公共服务的真正“必要性”,导致决策过程中的偏差与错误<sup>[18]</sup>。基于公众的反对隐患,政府与建设方采取隐瞒项目关键决策信息,剥夺设施周围受到负外部性影响的公众的参与权和知情权,显然不符合空间生产中的正义原则。公众参与的过程非正义表现为公众与政府间仅存在单向信息流,参与度与决定权相对较低。对于邻避设施的风险,与公众进行沟通,而不是隐瞒决策信息,以“项目顺利实施”为借口,忽视公民的知情权和正当利益诉求,最终导致公众采取非理性抗争,形成邻避冲突。邻避设施决策存在着参与渠道以及透明决策程序缺失等问题,风险沟通的缺失更是加剧公众对于邻避设施的抗拒感和恐惧感。公众无法以正常的途径参与到重塑空间资源配置的决策过程,无法以理性的程序来表达自身的需求<sup>[19]</sup>。空间生产过程的公众作为利益相关者,理应成为参与主体,封闭式的决策模式将公众排斥在过程正义之外,公众只能采取较为激烈的抗争方式表达他们的诉求,阻止邻避设施的建设,维护自己的合法的空间权利。

## 3. 社会正义维度:城乡基本公共服务机制不完善

空间社会正义是以实现城乡发展成果普惠共

享为目标,基本公共服务的均等化是城乡融合发展过程中实现空间正义的重要组成部分。城乡融合的本质是在城乡发展要素自由流动、公平与共享基础上实现城乡协调和一体化发展。城市和乡村作为公众活动的主要场所,资源在城市聚集造成空间资源分配的差距。显然,城乡基本公共服务发展不平衡也是一种空间意义上的不平等,主要关注比例关系不合理、包容性不足、可持续性不够等结构性问题,具体表现在生态生活空间的不协调、经济市场空间的不平等、文化教育空间的不一致、福利保障空间的不均衡等方面<sup>[20]</sup>。目前我国城乡公共服务的空间不平等已经成为我国城乡融合发展的阻碍。邻避设施作为特殊的基本公共服务产品,其均等化发展是城乡融合发展过程中的重要一环,但是现存基本公共服务均等化仍存在问题:基本公共服务均等化缺乏合理的空间规划、科学长效的监督评估标准和政策补偿机制。

作为一种典型的空間生产行为,邻避设施建设中的空间社会正义强调其在设施选址和建设中通过合理规划来实现邻避设施供给中的空间资源合理配置,既要清楚地认识到邻避设施所带来的一系列“权利-义务”不对等现象,也要对邻避设施进行长效监督与承担风险的民众进行适度的制度倾斜和利益补偿。垃圾填埋场、污水处理厂等在内的公共设施,在促进城乡发展和社会进步的同时,其环境的负外部性、成本效益不对称和对社会安全的威胁性成为公众抵制的邻避设施。政府在推动基本公共服务均等化中,将部分满足城乡正常运行和公众生活便利性的一系列公共设施转移至乡村地区,但邻避设施的规划建设却成为政治统治的工具和手段,忽视地区的长期空间效益。同时,对邻避设施类的基本公共服务均等化质量评估反馈不充分,政府部门和建设方在邻避设施的监督缺乏全面性和及时性,监督人员未进一步落实责任、目标、时限,实行周调度、月通报,实施严格的监督考核和销号管理制度<sup>[21]</sup>。

空间社会正义要求对空间利益的获取不能直接或间接损害民众的空间利益。邻避设施的负外部性特征会不可避免地造成设施周围民众空间利益的损耗,所以必须重点关注承受邻避设施风险的民众,对其进行灵活的物质补贴。有学者曾指出,

“邻避设施周围的土地价值的变动,即邻避设施周边地价的下跌与区域整体地价的提升,最终可能演化为基于财富价值差异的空间隔离和空间贫困”<sup>[22]</sup>。因此,亟须对这种由于邻避设施的选址与兴建引发的空间隔离和空间贫困给予足够的政策倾斜和利益补偿。但城乡融合发展的邻避设施利益相关负责方尚未形成结合邻避项目的政策补偿机制。

#### 四、城乡融合发展中邻避困境的纾解路径

进入新时代,城乡融合发展背景下邻避困境的解决迫在眉睫,邻避现象表面上反映的是由邻避设施引发当地居民的空间反抗和斗争,实际上背后折射出的是邻避设施选址和建设中的空间非正义。基于“空间目标正义-空间过程正义-空间社会正义”三重维度的偏离,不仅导致邻避设施从启动中的空间人本价值失衡,邻避设施周围居民被排斥在决策之外,对重大决策严重缺少参与度。同时,邻避设施受益者和受害者之间的利益不平等,享有的基本公共服务不均衡,民众的空间权益未得到有效的保障与维护。因此,梳理邻避困境形成机理有利于更好发挥政府政策引领和公共投入作用。从邻避生产启动-过程-结果三个环节纾解困境,把以人民为中心的发展理念作为政府在推进邻避项目时的惯常思维。健全公共参与机制,把公众参与长效性和可持续性作为邻避项目常态化工作推进。将切实增强城乡公共服务均衡性和可及性作为公共服务供给的新导向。

##### 1. 重塑人本性价值的空间生产逻辑

邻避困境中的空间人本价值认知差异背后藏匿的其实是政府与民众关于邻避设施价值冲突问题,即政府坚持的“发展主义”与设施周围民众所坚持的“人本主义”之间的价值冲突。城乡发展要从价值理念上回归以人为本的导向,更要把人民满意度作为衡量城乡融合发展工作的根本评价标准,凸显人民的评价占主体地位。邻避困境作为阻碍城乡融合发展的难题,在纾解困境的路径上,不能脱离人的主体性,坚定贯彻以人民为中心的发展思想才能逐步克服难题,实现新时代城乡融合发展。因

此,邻避困境纾解的关键是对空间人本价值进行重塑,即以人民为中心出发,将政府追求的发展价值,民众关注的健康价值、环境价值都囊括进人本价值的创造中。城乡发展规划总体布局便要协调好城乡居民,满足公众真实需求,进行整体的设计和规划。

具体而言,在规划邻避设施时,一是政府规划和引进邻避项目,从人民利益出发谋篇布局,要深入民众,走访、了解当地民众的实际需求,倾听民众意见,将切实满足民众生活需要的公共产品建设到民众周边。二是邻避设施规划建设无法避免的就是资本下乡,受资本增值目标影响的资本行为具有较强的趋利性,资本在社会主义条件下应当发挥出自身的积极作用,防止资本在乡村空间巧取豪夺制造更大的不平等<sup>[23]</sup>。政府要主动公开资本介入对公共利益的损害情况,让当地民众了解邻避项目商业化有利于公共价值低成本运营的价值取向,避免民众对政府产生不信任的状况,最大程度上保障设施周围居民的生存和发展权益。三是将人本思想放在重要的位置,重新审视人与自然的关系,强调专家技术理性的同时,也要重视公众的生态空间的自身价值,坚决杜绝牺牲乡村生态空间的做法,注重城市与乡村规划的整体性,树立绿色发展理念。

## 2. 构建广泛的空间参与决策机制

“空间抗争本身蕴藏着治理改善的积极因素,合理引导社会公众通过协商、审议的方式参与有关邻避项目的政策制定,不仅有助于居民权利的实现,也有利于增强项目的公共性、合法性,最终化解社会稳定风险、提升地方政府的公共治理能力。”<sup>[24]</sup>因此,构建广泛的空间参与机制,兼容不同利益群体在邻避设施选址和建设过程中话语表达,不仅促使利益群体间的交流与理解,还能够消弭由于信息不对等带来的不确定性的风险。当下邻避困境事件中,构建广泛的空间参与机制是解决邻避困境的重要切入点,可以从以下两大方面进行。

一方面,培育和增强公众空间参与意识,邻避设施的选址和规划决策与周围居民切身利益息息相关。首先,政府切实保证公众空间参与落到实处。宣传公众参与邻避设施规划建设的必要性和重要性,引导公众自觉主动参与到邻避设施规划建设的全过程。对于公众而言,应当意识到个体参与

对于邻避设施的决策全过程有重要意义,督促公众主动学习邻避相关知识,促使公众形成正确的环境观和价值观。其次,激发公众的空间决策表达积极性、自主性。有助于增强公众的社会责任感,有利于公众在面对邻避冲突时,考虑以社会利益最大化作为价值准则,避免在邻避冲突中采取利己主义的非理性态度,形成难以纾解的困境。

另一方面,全面保障城乡居民的空间参与权利和专业能力。提高公众的参与能力对于保障公众参与效果有重要的影响。对于邻避设施规划建设而言,提高公众参与的专业能力、沟通表达能力和新媒体使用对于纾解困境具有积极影响。第一,积极构建公众空间参与渠道。公众有效的参与不仅对于邻避设施规划建设的民主决策有着重要性,而且对于缓和政府和公众信任危机也同样重要。鼓励城乡居民通过组织听证会、群众座谈会、专家交流会等多种方式,参与到空间决策中,为公众提供与政府直接对话的平台。及时将自己的空间意愿和空间诉求利益诉求传递到邻避设施的选址和建设过程中。第二,普及邻避设施空间规划专业知识。政府组织引导公众进行专业技术知识培训和管理讲座,来降低公众参与门槛,普及相关技术方面知识,以此提升公众空间参与的专业能力,利于公众更好地履行空间参与职能。从而,提升邻避设施的规划建设公众参与的质量和效率。第三,运用现代信息技术完善空间参与机制的运作平台。新媒体时代,信息真实性和时效性对于公众参与有着直接影响。政府搭建微信评议平台、意见信箱等渠道,构建与邻避民众之间完整有效的民意回应机制<sup>[25]</sup>。有效降低公众参与的成本与提高公众参与效率。公众与政府建立起反应迅速的互动反馈机制,提高公众参与邻避设施规划建设的实效性。

## 3. 建设公共性的空间服务格局

基本公共服务均等化是推进城乡融合发展的重要环节,《“十四五”公共服务规划》强调将持续推进公共服务均等化作为推动全体人民共同富裕迈出坚实步伐的重要抓手。共同富裕的实质是空间权益的分配调整,核心是通过空间尺度的资源调控与正义修复来践行分配正义,消除空间资源配置不均衡、空间供给不均等、空间权益不平等突出问题,借助平等机制,推动效率和公平实现新的动态

平衡,增强发展的均衡性、协调性、包容性<sup>[26]</sup>。基本公共服务作为保障和改善民生的服务体系着力实现共同富裕,是促进农村居民精神生活富足的重要帮手。促进基本公共服务均等化要在满足群众基本公共服务需求的实践中,政府建立更加公平、更高效率的现代基本公共服务体系。政府在提供邻避设施类基本公共服务产品满足群众日常生活需要时,要将此类公共产品合理规划建设,完善监督和政策补偿机制,真正满足群众动态的需要。

从空间结构上,通过构建科学化的公共服务体系来消弭城乡的空间结构不均,让全体人民享有优质的公共服务。首先,着力完善公共服务均等化的布局设计。地方政府加大对乡村区域的财政投入力度,引导优质的基本公共服务资源向乡村延伸,改造乡村基本公共服务体系时,加大对优质且满足公众需求的邻避项目扶持力度,公开宣传项目的经济效益与社会效益,应着重宣传项目的环保测评,提升居民对项目的主动接纳态度。其次,完善基本公共服务均等化的权责匹配体系。规划建设邻避项目,建立地方政府公共服务规划职责清单,明确政府与企业对于公共服务实施的主体和职责,全方位评估基本公共服务在乡村地区社会发展的经济效益与负外部影响,通过社会各主体之间的协同治理,降低邻避项目规划建设的整体风险,提升基本公共服务供给的效益。最后,健全基本公共服务质量评估和监督机制。形成事前规范、事中及时管控、事后反馈补偿的执行链<sup>[27]</sup>。事前,对邻避项目服务进行宣导;事中,地方政府必须重视公众长期的利益诉求,深入挖掘设施周围居民的意见。建立公开透明的沟通渠道,定期回访设施周围居民,精准全面地了解公众意见,为建立良好长效保障机制做好基础工作,降低公众对邻避设施的风险感知。在邻避设施建设完成后,地方政府应对邻避设施周围的环境进行长期监管和定期检查,及时发现可能存在的不稳定因素。

从空间分配上,公共政策在空间生产及空间正义的实现过程中具有导向、调控和分配功能。这种分配社会利益的方式,决定政策补偿机制是邻避设施建成后实现空间正义的基本手段。对于不同邻避设施、不同的范围给民众造成的影响是不尽相同的,政策补偿机制的目标、内容、具体补偿措施需要

按照空间正义原则形成组合型补偿方式,除去基本的经济补偿方案以外,可以根据乡村地区实际情况,增加医疗保险、意外保险、定期健康检查等额外的补偿项目让民众自行选择,切实保障人民权益。

## 参 考 文 献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2022(30): 4-27.
- [2] 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.
- [3] 王佃利, 王庆歌. 风险社会邻避困境的化解: 以共识会议实现公民有效参与[J]. 理论探讨, 2015(5): 138-143.
- [4] 刘晶晶. 空间正义视角下的邻避设施选址困境与出路[J]. 领导科学, 2013(2): 20-24.
- [5] 王佃利, 王玉龙, 于棋. 从“邻避管控”到“邻避治理”: 中国邻避问题治理路径转型[J]. 中国行政管理, 2017(5): 119-125.
- [6] 吴一鸣. 参与式治理应对邻避冲突问题探究[J]. 中国行政管理, 2017(11): 141-144.
- [7] 刘超, 杨娇. 协商民主视角下的邻避冲突治理[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2015, 36(3): 1-6.
- [8] 张荆红, 陈东洋. 柔性治理: 走出中国式邻避困境的新路径——基于仙桃案例的分析[J]. 江苏海洋大学学报(人文社会科学版), 2021, 19(6): 41-53.
- [9] 张紧跟. 邻避冲突协商治理的主体、制度与文化三维困境分析[J]. 学术研究, 2020(10): 54-61.
- [10] 邵青. 环境正义、风险感知与邻避冲突的协商治理路径分析——基于国内垃圾焚烧发电项目的案例思考[J]. 天津行政学院学报, 2020, 22(2): 22-32.
- [11] 李光禄, 解直凤. 邻避设施致使房地产贬值的弥补路径研究[J]. 山东警察学院学报, 2018, 30(5): 5-12.
- [12] 翁士洪, 叶笑云. 网络参与下地方政府决策回应的逻辑分析——以宁波PX事件为例[J]. 公共管理学报, 2013, 10(4): 26-36, 138.
- [13] 任平. 空间的正义——当代中国可持续城市化的基本走向[J]. 城市发展研究, 2006(5): 1-4.
- [14] 孙全胜. 论马克思“空间正义”的三重向度[J]. 社会科学家, 2023(1): 73-81.
- [15] 林聚任, 刘佳. 空间不平等与城乡融合发展: 一个空间社会学分析框架[J]. 江海学刊, 2021(2): 120-128.
- [16] 王志刚. 论社会主义空间正义的基本架构——基于主

- 体性视角[J]. 江西社会科学, 2012, 32(5): 36-40.
- [17] 戈大专, 龙花楼. 论乡村空间治理与城乡融合发展[J]. 地理学报, 2020, 75(6): 1272-1286.
- [18] 胡象明, 高书平. 邻避风险沟通场域中的话语之争、现实困境及对策研究[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2022, 55(4): 19-25.
- [19] 杨磊, 陈璐, 刘海宁. 空间正义视角下的邻避冲突与邻避设施供给要件探析——以武汉某临终关怀医院抗争事件为例[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2018, 32(1): 125-133.
- [20] 宗海勇. 空间社会学视阈下城乡空间关系演进研究[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2018, 34(6): 109-115.
- [21] 张紧跟. 从抗争性冲突到参与式治理: 广州垃圾处理的新趋向[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2014, 54(4): 160-168.
- [22] 夏志强, 陈佩娇. 空间正义视角下的邻避现象: 发生逻辑及治理路径[J]. 云南行政学院学报, 2021, 23(6): 63-75.
- [23] 高军波, 乔伟峰, 刘彦随, 等. 超越困境: 转型期中国城市邻避设施供给模式重构——基于番禺垃圾焚烧发电厂选址反思[J]. 中国软科学, 2016(1): 98-108.
- [24] 朱正威, 吴佳. 空间挤压与认同重塑: 邻避抗争的发生逻辑及治理改善[J]. 甘肃行政学院学报, 2016(3): 4-12, 126.
- [25] 黎志勇. 邻避困境及其对策研究[D]. 广州: 广州大学, 2014.
- [26] 刘伟. 分配正义、空间重构与均衡性发展——共同富裕“中国方案”的空间尺度[J]. 新疆社会科学, 2022(3): 24-35, 178.
- [27] 孙宇, 吴远卓. 社会排斥型邻避: 弱势群体扶持政策执行中的困境与对策[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 54(6): 87-93.

## Nimby Dilemma in Urban and Rural Integrative Development: Forms, Causes and Relief Paths

ZHOU Xia-ting, LI Jun-gao

(School of Marxism, Chengdu University of Technology, Chengdu 610059, China)

**Abstract:** In the process of promoting urban-rural integration, it is inevitable that urban infrastructure and public services will be gradually extended to the countryside to meet the needs of urban and rural residents for a better life. At the same time, however, the negative external effects of some special public facilities during their outward migration or extension may provoke the boycott from certain residents, thus creating a nimby dilemma and posing a severe challenge to further promote the urban-rural integrative development. It is mainly manifested as the issues of ecological environment and physical and mental health caused by the industrial relocation and the extension of infrastructure from city to countryside, and the collective resistance behavior triggered by real estate depreciation risk and risk communication as urban basic public services extend to rural areas. Based on related theories like spatial justice, this paper finds that the nimby dilemma is mainly aroused by such spatial injustice issues as absence of target justice, deficiency of procedural justice and unbalance of social justice in the urban-rural integrative development. Therefore, to alleviate the nimby dilemma, it is necessary to take measures including the people-centered development concept as the keynote, the improvement of public participation mechanism, the achievement of basic public services equalization in urban and rural areas so as to promote the modernization of the national governance system and governance capacity in rural areas and the comprehensive revitalization of rural areas in the new era.

**Key words:** urban and rural integrative development; nimby facilities; public services

【编辑 吴晓利】

注释:

① “邻避”一词是美国学者奥海尔(O'Hare)在20世纪70年代提出的,意为“不要建在我家后院”。