



制造同意：广州市政府治理邻避冲突的策略

张紧跟

摘要：在治理邻避冲突的实践中，广州市政府采取了三管齐下的运作策略，即为消解公众疑虑而营造认知性同意、对操作程序的“查漏补缺”获得公众对政府操作过程的同意、开放公共政策过程以吸纳公众参与等三种方式推进预定政策目标。这种“制造同意”在地方政府的权威式主导与公众的自愿性同意之间建立了平衡性联系，是地方政府主动开放政策过程吸纳公众参与的创新性治理。因此，邻避冲突治理取决于地方政府治理创新与公民社会成长的制度化良性互动。

关键词：制造同意；邻避冲突；地方政府治理

中图分类号：D035；X24 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-7320(2017)03-0111-10

一、问题的提出与文献回顾

早在20世纪70年代，O'Hare(1977)开始使用“邻避”(NIMBY)来描述那些兴建能够带来整体性社会利益但对周围居民产生负面影响的设施。而邻避冲突是指因为邻避设施建造而引起的当地居民与政府或者邻避设施建设者之间的冲突。近年来，伴随着城镇化进程的狂飙突进，我国邻避冲突呈高速发展态势，如2007年厦门PX事件、2009年番禺垃圾焚烧厂事件、2011年大连PX事件、2013年昆明PX事件、2014年余杭中泰垃圾焚烧厂事件、2015年罗定垃圾焚烧厂事件、2016年仙桃垃圾焚烧厂事件等。由于缺乏行之有效的邻避冲突治理措施，不仅导致PX项目被抗议声浪相继搁浅、高铁线路在众生喧哗中被迫改线、垃圾焚烧厂在舆情汹涌里夭折停建，甚至危及社会和谐稳定，因此地方政府往往面临邻避冲突治理危机。

从既有相关研究来看，无论是基于风险沟通还是公共政策过程中的协商参与，大部分研究者都是在总结既有邻避冲突教训与借鉴外部经验的基础上进行应然性对策设计(陶鹏、童星,2010;陈宝胜,2012;吴翠丽,2014;张乐、童星,2014;马奔等,2014;杜健勋,2016;王佃利、邢玉立,2016;田亮、郭佳佳,2016;唐庆鹏,2017)。而在数量有限的基于地方政府应对邻避冲突实践的研究中，研究者发现地方政府预料到邻避设施选址容易遭遇抵制，因而采取封闭式专断决策，让公众对城市总体规划、环境影响评估等过程不充分参与等(郑卫,2011)，最终导致公众知情权、参与权和监督权得不到满足，以至他们既不理解又不支持政府决策(汤汇浩,2011)。而由于地方政府作为邻避冲突中非中立的一方常常使其对民众的安抚与调解能力大打折扣，与此同时，抗议者起初常常通过体制内渠道表达诉求，然而政府却常常施以“拖延术”，即长时间不予回应；除此以外，政府还通过传唤、拘留和大量警察维持“秩序”等方式压制民意表达，进而“突袭式”建设或复建“邻避设施”，但这一过程往往导致急剧的暴力冲突(何艳玲,2006;何艳玲,2009)。熊炎等指出，政府面对邻避抗争存在无法充分回应公众诉求、没有引入第三方介入技术性问题评判、没有充分发挥社区组织整合群众利益的功

能以及回馈与补偿机制的不合理等问题(熊炎,2011;黄岩、文锦,2010)。不过,关于中国邻避冲突治理的研究仍然集中于冲突何以发生以及地方政府何以治理失败,却很少探讨地方政府如何成功治理邻避冲突^①。近年来,一些地方政府在应对社会抗争中开始倾向于采用“刚柔并济”的“摆平”策略而非“完全刚性”的“压制”策略(钟伟军,2011;郝建兴、黄飏,2016)。陈峰等(Chen & Kang,2016)发现基层政府解决中国式抗争常用“三板斧”:联合制度安排、个案调停机制以及社区监视。张永宏、李静君(2012)发现基层政府在应对公众抗议时采取了“制造同意”的三种具体手法:一是“花钱买稳定”,即从物质利益上对公众让步和妥协;二是“打综合战”,即让抗议者陷入纷繁复杂的法律程序中,从而不堪程序的“拖”与“磨”,在这其中,有些时候政府会以“调解代替诉讼”、“抓把柄”予以推进;三是以“为人民服务”的名义加强“社会管理”,最重要的是通过设置诸如社区工作站等基层机构收集信息,同时对不满者做情感工作。但是,邻避冲突中的环境和健康问题常常超越具体的物质利益而涉及个人价值理念、生活方式(Walsh, et al,1993;费希尔,2003),不是一个简单的利益交易。而且,这种“制造同意”其实是柔性压制与强力压制的两手并用,或借助抗议者关系网络做思想工作(如亲友劝说、领导施压等)来实现“关系型压制”(Deng & O'Brien,2013),或使用“政治化”(如“扣帽子”、“定性”等)、武力处理等刚性手段(Cai,2008)。显然,这并没有超越“摆平理顺”的“权宜式治理”,而“摆平—妥协”二元策略、以维稳为治理底线的治理模式也无益于邻避冲突解决(郝德奎、陈德敏,2016)。

总之,在实践中,“地方政府宣布建设——居民强烈反对——邻避设施被迫搁置”已然成为近年来中国特色邻避冲突治理的“样板戏”。虽然广州市政府在2009年强力推进的垃圾焚烧发电厂建设项目在遭遇番禺市民的激烈反对时也一度搁置,但2010年重新启动后逐步完成了重新选址并力图通过政府吸纳公众制度化参与走出既有邻避冲突治理的困境^②。

因此,回顾广州市政府治理邻避冲突的实践,有必要回答两个问题^③:(1)广州市政府在治理邻避冲突中采取了什么策略?或者说,广州市政府为何能成功治理邻避冲突?(2)广州市政府治理邻避冲突的策略意味着什么?

本研究使用的资料来源于一手调查和二手文献。一手资料收集基于我们2009年以来在广州的田野工作,资料获取主要通过参与式观察和访谈。二手文献来源于政府政策文本、媒体对事件的报道与讨论、中国知网上的学术论文等。

二、案例回溯:从邻避冲突到制造同意

(一) 邻避抗争使项目暂时搁置

2009年2月4日,广州市政府发出通告,决定在番禺区大石街会江村与钟村镇谢村交界处建设生活垃圾焚烧发电厂,计划于2010年建成并投入运营。9月起,大石居民从媒体、网络等渠道得知这一信息。不久,这一选址就引发了距离垃圾焚烧厂选址1公里到10公里不等的几十个番禺区商品房小区业主的邻避抗争。在这些小区中,住户动则近万、多则几十万,“白领”、“中产阶级”是他们的共同身份特征,拥有私有住房产权以及追求优质生活让业主们非常在意生活空间的环境状况,不少业主还有如抗议市政路穿过小区的维权抗争经历。正因如此,垃圾焚烧厂选址信息一经网络曝光随即引发争议和抵制。在2009年10—11月,业主们通过网络陈情、秘密聚会、集体签名、媒体发声、街头行为艺术等方式开展抵制。同时,业主们搜索和公布焚烧厂决策的闭门专断、既有焚烧厂的污染“证据”(如“产生一级致癌物

^① 邻避冲突的普遍结果是地方政府迫于维稳压力回应公众诉求,不管是迁址另建、搁置还是原址重建,都止步于偶发性的危机处理,但广州案例的独特之处在于其初步构建了公众持续参与的治理框架(张紧跟,2014)。

^② 从历时性来看,没有2009年的邻避抗争故事自然就很难有2010年后的故事续集,因此应该将其作为一个完整的故事而不应该将其人为肢解。而在这个研究众多的旧案例中,研究者要么聚焦于2009年公众如何抗争(郭巍青、陈晓运,2011;袁光锋,2012;曾繁旭等,2013)、要么聚焦于2010年后的发展来进行应然性政策参与设计(黄小勇,2010;胡燕等,2013),缺乏解释性“深描”。

^③ 既有关于邻避冲突治理的研究文献虽然都强调公民参与和协商治理的重要性,但由于过分强调了对策导向而忽视了应有的学理性解释。

二噁英”、“导致癌症高发”)和垃圾焚烧的“产业利益链条”,质疑垃圾焚烧的行政违法、技术风险和政商勾联。舆情部门监测到公众不满并迅速上报给广州市政府,市政府的回应随之而来。11月22日,广州市政府召开媒体通报会,试图通过向公众说明情况从而避免集体上访事件发生。但是,在这个通报会上,原广州市环卫局局长、市政府副秘书长吕志毅关于“垃圾焚烧是广州市垃圾处理坚定不移的发展方向”的强硬表态成为“更大规模抗争的‘动员令’”。11月23日,一场近千人的街头抗议在广州市政府门口爆发且和平收场,引起多级政府和国内外媒体关注。12月20日上午,应邀参加华南板块业主代表座谈会的时任中共番禺区委书记谭应华公开表示“垃圾焚烧发电厂项目已停止”。

(二) 2010年重启议程中的调适

一是调整政策议程。从2010年1月13日开始,广州市政府围绕垃圾治理在南方网、金羊网、大洋网、奥一网等四家网络媒体上广泛开展公众意见网络征询活动,相关部门在对这些意见和建议进行汇总综合后,报市政府常务会议决策^①。二是着力修补“样板工程”李坑焚烧厂。“(李坑焚烧厂)是目前领导、市民和媒体关注度极高的一项工作,要全力以赴打赢‘李坑保卫战’,用最严格、最有效的标准,提升垃圾焚烧发电厂的运营水平……以此全面推进生活垃圾处理设施规划建设”^②。从2012年开始,除了业主广环投、城管委、环保部门、村民监督组等四重监督外,还将设立由公众监督委员会组建监督团,定期对李坑焚烧厂运营、维护、监管等状况实施社会监督,并定期向社会公布^③。2015年,针对投诉,广州市城管委提出了非常严厉的监管措施^④。2016年,广州李坑垃圾焚烧厂运营方表示,李坑烟气排放数据实时更新,并提供给市城管委和市环保局,“只要条件允许,烟气数据挂上网完全没有问题。”^⑤三是构建吸纳公众参与的制度平台。2012年8月4日,广州市城市管理委员会成立了由30名社会人士担任委员的广州市城市废弃物处理公众咨询监督委员会^⑥。四是展开政策营销。一方面,邀请专家为“垃圾焚烧”“正名”。2010年2月23—24日,应邀参加广州市生活垃圾处理专家咨询会的绝大多数专家认为对未能回收利用的生活垃圾进行现代化的焚烧处理符合环境友好型和气候友好型技术要求^⑦。另一方面,营销“变废为宝”的政策观念。2012年7月,时任广州市长陈建华提出:经过分类、减量、无害化处理,除了可直接回收垃圾以及科学处理后每天可产生5000吨优质有机肥料的餐厨垃圾外,焚烧垃圾每天7000吨可以产生总发电量280万度,相当于10个西村发电厂^⑧。

(三) 项目重新选址并赢得“同意”

2011年4月12日,番禺区政府公布“五选一”选址方案,即选取五个备选地址(包括原会江选址、沙湾镇、东涌镇、榄核镇和大岗镇),最终厂址将通过广泛讨论,根据群众意见、环评分析和专家论证来确定,计划在2014年建成投产。4月25日,来自番禺一些楼盘的业主再次造访广州市城管委表达不满并要求官方加快垃圾分类工作。在南都网6月16日组织的网上投票中,超过57000张投票中大约有53000张票被投给大岗,因为那里既远离居民区又已经完成了征地^⑨。2011年6月22日,负责环评工作的华南环科所根据对规划内容的环境合理性与各层次规划协调性等两个方面的初步分析,将番禺垃圾焚烧发电厂的初步选址排序为大岗装备基地、东涌三沙、榄核八沙、大石会江、沙湾西坑尾。2011年8月15日,环评报告建议取消沙湾西坑尾作为垃圾处理基地选址,按环境可行性将选址依次排序为大岗、东涌、大石和榄核。2012年7月10日,番禺区政府公示了《广州市番禺区生活垃圾收运处理系统规划

① 赖伟行:《听民声、疏民意、纳民智、解民忧》,载《广州日报》2010年4月24日。

② 市城管委主任、书记、市城管局局长在市城管委和市城管局工作部署会议的讲话:《抓住重点,突破难点,统揽全局,整体推进全面提高城市管理水平》,2010年3月5日,载广州市城管网,http://www.gzcg.gov.cn/site/public/archive.aspx? CategoryId=Mjg4LDMYOA-8-DocumentId=Njg4MzM-。

③ 访谈:广州市城管委办公室,2012年11月18日。

④ 《李坑垃圾焚烧厂垃圾未烧透被处罚》,载《广州日报》2015年3月25日。

⑤ 访谈:广环投集团副总经理陈文旭,2016年9月20日。

⑥ 《广州城市废弃物处理公众咨询监督委员会召开成立大会》,载《广州日报》2012年8月4日。

⑦ 《广州宜采用“以焚烧为主、填埋为辅”垃圾处理模式》,载《广州日报》2010年2月25日。

⑧ 《先分类垃圾再变废为宝 99%垃圾可回收再利用》,载《广州日报》2012年7月11日。

⑨ 《番禺垃圾焚烧厂五选一意见收集截止》,载腾讯新闻,http://news.qq.com/a/20110616/000394.htm,2011年6月16日。

(2010—2020)》,确定了番禺区生活垃圾综合处理厂(广州市第四资源热力电厂,原番禺垃圾焚烧发电厂)推荐选址为大岗,备选点为东涌镇三沙和大石会江。2013年5月19日,选址于大岗的广州市第四资源热力电厂项目正式通过环评审批,即将开工建设。2017年2月22日,广州市城管委在官方网站通报,历经4年建设而建成的广州市第四资源热力电厂,于当天实现点火烘炉^①。

至此,广州因兴建垃圾焚烧厂而引发的邻避冲突,以“不要建在我家后院”以及“应该建在市政府大院”始,以“寻求如何走出垃圾围城”结束,从邻避抗争到理性博弈,市民和政府共同谱写出公民理性抗争、官民良性互动的样本^②。简而言之,在广州市政府的策略性治理下,垃圾焚烧发电项目赢得了公众同意。

三、广州市政府如何制造公众同意

(一) 改变公众认知

在邻避冲突中,抗争者利益诉求除了“我家后院”之外,还有“我的身体”、“我的河流”、“我的景观”、“我的空气”等(贝克,2003)。也就是说,在邻避冲突中,公众抗争呈现出的是对邻避设施可能产生风险的担忧与对地方政府“一再承诺”的不信任。因此,地方政府在兴建垃圾焚烧发电厂进程中,往往以“技术安全”为核心、同时辅之以“依法行政”和“民心工程”,力图营造一套“不怕”的认知体系。其逻辑在于:技术是安全的,所以不怕;即使怕,也是“依法行政”,所以必须支持;如果不支持,就是对抗公共利益,因为这是“民心工程”。但是,在广州案例中,这套官方话语并未奏效。

2010年广州市重启垃圾治理议程后,政府尝试改变公众认知。

第一,迂回论证垃圾焚烧的“正当性”。首先,广州市公开相关数据,营造“垃圾围城”图景。按照官方文件,由于容量所限,兴丰生活垃圾卫生填埋场将于2011年填满封场,番禺生活垃圾填埋场也将于2012年填满封场。如果不加快生活垃圾处理设施建设,将面临“垃圾围城”危机^③。然后,官方强调“生活垃圾因你我而生,也需要你我共同面对、共同解决”^④。其次,为垃圾焚烧“正名”。一方面,为垃圾焚烧去“污名化”。在2010年2月23—24日关于广州市未来垃圾管理战略专家讨论会上,支持垃圾焚烧的专家继续宣称人与二噁英共存没有危险,认为以现有二噁英存在水平,一般人需要24万年才能达到中毒状态^⑤。另一方面,强调垃圾焚烧是必须的选择。2013年4月23日,广州市人大代表、市人大城建环资委委员、市环境保护科学研究院党总支书记罗家海认为,“每日产生1.4万吨生活垃圾,广州垃圾填埋场将在2015年前陆续封场,广州土地资源稀缺,3年后将无处可填。”^⑥“相比垃圾填埋占用大量土地资源、较长降解时间、高昂的生态恢复成本,垃圾焚烧的确有其优点,比如焚烧后可使垃圾体积减少80%—90%,每吨生活垃圾焚烧还可产生300~400多度电”^⑦。

第二,为垃圾焚烧设施“去污名化”。为了缓解公众将“采用国际先进技术”的垃圾焚烧设施与“看到的是恶心、闻到的是恶臭、听到的是吵闹”以及“癌症、二噁英”等划等号导致的心理紧张,市政府双管齐下。一方面,将“垃圾焚烧发电厂”“隐姓埋名”为一般公众闻所未闻的“资源热力电厂”。2012年4月19日,广州市人民政府报送市人大常委会审议的城市废弃物处置利用实施方案明确,未来三年广州新建的6座垃圾焚烧发电厂名称统一为“资源热力电厂”^⑧。改名原因就是为减轻项目推进将会遭遇的阻挠,把“威名远播”的垃圾焚烧厂“化妆”成“资源热力电厂”给人耳目一新、增加公益感,不雅“垃圾”被置换为生产生活必须的“电力”和“变废为宝”的回收事业。空气污染、二噁英、黑烟和粉尘,都隐身于幕后。

①《第四资源热力电厂在南沙大岗点火》,载《羊城晚报》2017年2月23日。

②《垃圾处理建言群体 官民互动探路垃圾分类》,载《新快报》2013年3月29日。

③《政府问计垃圾如何处理》,载《羊城晚报》2010年1月14日。

④《广州市政府就垃圾处理问题向网民征集意见》,载《广州日报》2010年1月14日。

⑤赵章元:《关于此次广州之行需要澄清的问题》,2010年3月1日,载搜狐博客,http://zhaozhangyuan.blog.sohu.com/145097621.html。

⑥《广州垃圾亟需焚烧》,载《新快报》2013年4月24日。

⑦访谈:广州市环境保护科学研究院罗书记,2013年4月20日。

⑧《广州生活垃圾焚烧发电厂统一更名资源热力电厂》,载《羊城晚报》2012年4月19日。

对于远离焚烧厂的更多数市民来说，这样一个积极向上的名称足以让公众从焦虑中找回平衡，大大减轻了政府的压力^①。另一方面，向公众开放相关设施。2014年6月，广州市开放公众参观番禺火坑岗填埋场和李坑焚烧厂二期。这样做，既让直面垃圾填埋的公众能直观地“否定垃圾填埋”，又使公众降低了对“堪比星级酒店”的焚烧厂的疑虑。到7月4日，超过一万余名各界人士前往垃圾焚烧厂，通过参观对比，更多市民开始接纳垃圾焚烧理念^②。“以前总认为垃圾焚烧厂应该是漫天臭气，常人一般都不敢轻易靠近，去了之后却让我有种大吃一惊的感觉。封闭式的处理方式、高技术的机械化流程，每个过程都严格监管，并且排放气体都进行处理达到排放标准，让我很诧异，在现场闻不到一丝异味，跟广州其他一般场所差不多。”^③

显然，广州市政府在认知层面重建了“不怕”话语体系的配套系统信任机制(何艳玲、陈晓运,2012)，使公众认知发生了变化。

(二) 完善操作程序

2009年邻避抗争起因就在于公众认为缺乏民意表达的基本程序，信息不公开且缺乏正当性公开化的决策程序(范少虹,2013;Wong,2016)。2010年3月，番禺业主联合多位广州市民在给全国人大的“万言建议书”中认为“规划资讯不公开是反对垃圾焚烧争议升级的导火索”，最关键问题是“政府在推动垃圾焚烧项目时，存在程序不合法、违背民意、假造民意、信息不公开甚至利益输送等问题”^④。为此，重启议程后的广州市政府完善操作程序，以化解公众对于邻避设施选址程序不公平的不满。

第一，公开基本操作流程。2011年4月12日，广州市番禺区政府公布了备选点的产生和审批程序：第一步，由区城管局委托广州市城市规划勘测设计研究院，编制《广州市番禺区生活垃圾收运处理系统规划(2010—2020)》初稿；第二步，公布《规划》中的五个备选点及其选点依据；第三步，6月15日前收集市民和人大代表、政协委员对垃圾焚烧厂备选点提出的意见和建议，同时对《规划》初稿(包括5个备选点)进行规划环评。待人大、政协、市民的意见汇总后，连同规划环评审查意见，供专家论证会进行最终评审、论证；第四步，完善后形成《规划》报审稿送区规划分局组织评审，然后送市城管委审查、出具审查意见。最后报市规划局审查、审批，按相关程序纳入市控制性详细规划统一管理，确定垃圾焚烧厂选址。从番禺区公布的决策流程来看，政府修补了过去忽视的环节并试图让整个决策更民主、科学，这有助于社会、民众更好地了解整个决策及其机制，从而推进垃圾处理事务有效治理^⑤。

第二，选址从“一选一”变成“多选一”。2011年4月12日，番禺区公布了垃圾焚烧发电厂的5个备选地址，并表示选址最终结果将根据公众意见、环评分析和专家论证结果来确定。2011年8月15日，番禺垃圾焚烧厂项目选址取消沙湾西坑备选点，从“五选一”变成“四选一”。选址“多选一”，改变了“领导定调子、专家做文章、领导定盘子”的传统剧目，有助于落实公众参与的自主选择权(陈宝中,2014)。

第三，完善环境影响评价。作为一种治理技术，环境影响评价提供了项目信息公开途径和公众参与平台，提高了受影响群体参与邻避设施决策程度，在规避邻避效应中十分重要(何羿、赵智杰,2013)。2012年7月23日与8月15日，广州市第四资源热力电厂环境影响评价项目先后进行了两次公示。2013年5月16日，广州市环保局重大建设项目审批委员会经集体审议通过(南沙大岗)项目(原番禺垃圾焚烧厂)环境影响报告书，广州市环保局承诺要“实行清洁生产、确保烟气排放达标、严格控制恶臭气体、优化设置水收集处理系统、妥善处置各类固体废物、防治噪声污染、加强施工期环境管理、做好污染源监测和环境监测、明确环保责任制等”^⑥。基于此，设施规划开始回归到理性的公共利益分析与管理，公共利益

①《建垃圾焚烧厂，公众参与价值几何》，载《羊城晚报》2012年4月21日。

②《广州一个月上万名市民参观垃圾焚烧厂》，载《广州日报》2014年7月9日。

③访谈资料：广州市番禺区丽江花园业主，2014年8月9日。

④《透视番禺垃圾焚烧背后的互动与博弈》，载《南方日报》2011年4月15日。

⑤访谈：中山大学政治与公共事务管理学院A教授，2011年4月20日。

⑥《原番禺垃圾焚烧厂通过环评审批 穗环保局作12项承诺》，载凤凰网资讯频道，http://news.ifeng.com/gundong/detail_2013_05/19/25470919_0_shtml，2013年5月19日。

界定、利益保护和程序这三个关键问题被充分考量,这无疑有利于促进规划顺利实施(郑卫,2011)。

(三) 吸纳公众参与

作为邻避冲突治理的核心议题,理性对话对化解邻避冲突具有重要作用(Kraft & Clary,1991;Burninghan,2000;Wanxin Li, et al,2012;魏娜、韩芳,2015)。与其他邻避冲突迥异的是,广州市民一开始就强调“质疑的是焚烧方法的不科学,无论在哪里建都会面临环境问题”^①。而在项目暂时搁置后,广州市民也未停下脚步,邻避话语开始向“环保”、“公益”话语转变,如持续在媒体上宣传环保的垃圾处理理念、搜集和整理发布世界范围内的垃圾处理信息并倡导垃圾分类,实现了从市民向公民的华丽转型。对此,广州市政府也不断调适,开始了政府与公众持续互动。

一是主动听取民意。2012年3月27日,《羊城晚报》开设“垃圾处理问题”专栏,吸引了专家学者和广大市民的关注和热议,纷纷为广州垃圾处理出谋划策。与之同时,广州市城管委也积极回应市民建言献策^②。2012年8月10日,广州市科技协会和广州市城管委联合举办了名为“直面垃圾围城:现在与未来”的讲坛^③。2012年10月14日,广州市科协、广州市城市废弃物处理公众咨询监督委员会、南方都市报联合举办了“生活垃圾分类处理:从政府战略到公众参与”论坛^④。2012年5月17日下午和5月22日上午,时任市长陈建华分别主持召开两场专题座谈会,围绕广州垃圾处理的疑点难点以及垃圾处理技术路线等展开积极“对话”,力图形成共识^⑤。最终,市民倡导的生活垃圾源头分类获得政府认可。

二是让民意组织化和制度化表达。2012年6月,由2009年反垃圾焚烧运动的核心成员发起的NGO“宜居广州”成功注册,跻身广州最早一批合法注册为“民办非企业”的环保NGO,得以合法身份持续参与广州垃圾治理。2012年8月3日,由36名委员组成的广州市城市废弃物处理公众咨询监督委员会召开成立大会^⑥,其中就有当年番禺反垃圾焚烧的意见领袖。作为市政府重大民生决策征询民意制度的重要实现形式,公众监督咨询委员会通过“收集民意、化解矛盾、过程监督、工作评价”来增进市民与政府的沟通而化解冲突。

四、结论与讨论:制造同意的潜力与限制

在《制造同意:垄断资本主义劳动过程的变迁》一书中,美国社会学家布若威(2008)用“制造同意”来解释为何产业工人自愿依照资本家的意愿来参与生产,认为恰恰是工人自发的同意与资本主义微妙的强制二者的结合塑造了生产行为,是工人自愿与国家运作不知不觉地塑造了这种“同意”的状况。

而在本案例中,广州市政府在邻避冲突治理中采取了三管齐下的方式:第一,通过论证焚烧垃圾的必要性和正当性以及为垃圾焚烧设施“去污名化”来营造公众对政府决策的同意;第二,不断完善操作程序,将单一选址改为“多选一”来扩展公众的“想像与思考空间”、将政府决策与民意表达进行连接、增补环境评价信息等来塑造“程序公平”;第三,回应并吸纳公众诉求,将“反建垃圾焚烧厂”的邻避冲突成功置换为公众参与政府主导下的“垃圾治理”。其中,通过消解公众疑虑与“去污名化”营造了公众对政府政策目标的认知性同意,在操作程序上的“查漏补缺”则营造了公众对政府政策目标的同意,而通过开放政策过程吸纳公众参与则完全将公众纳入了政府主导的政策过程。正是在这种策略运作下,不仅基本上走出了邻避冲突困境,而且逐步塑造了公众有序参与政府主导的垃圾治理制度。因此,笔者借用“制造同意”来概括广州市政府的治理策略。

显然,广州市政府的“制造同意”策略不同于既有研究中的“制造同意”。张永宏、李静君(2012)主要

①2009年11月26日“肥老雕”发表在“江外江”论坛的帖子:《警惕偷换概念:是不能烧,不是在哪里烧》,http://www.rg-gd.net/forum.php? mod=viewthread&tid=178394。

②《请你为垃圾处理献良策》,载《广州日报》2012年3月27日。

③《广州举办讲坛讨论“垃圾围城”解决办法》,载《羊城晚报》2012年8月12日。

④《南都、市咨委会、市科协联合主办垃圾分类论坛》,载《南方都市报》2012年10月15日。

⑤《凝聚共识明确垃圾处理技术路线科学规划建设合理垃圾处理体系》,载《广州日报》2012年5月18日;罗艾桦:《广州市政府连续举行两场座谈会 邀网友问计“垃圾围城”》,载《人民日报》2012年5月23日。

⑥《广州城市废弃物处理公众咨询监督委员会召开成立大会》,载《广州日报》2012年8月4日。

考察的是物质利益抗争，而邻避冲突则发端于弥散性的个体化风险焦虑，邻避设施选址也是地方政府的治理刚需，而且抗争者诉求的是安全和健康等抽象利益。因此，既有基层维稳中的“制造同意”策略难以解释邻避冲突过程中的地方政府如何实现有效治理。不仅如此，广州市政府的“制造同意”策略也不同于既有“柔性维稳”机制中的“摆平理顺”。在以“摆平”策略应对社会抗争中，地方政府往往较为被动、消极地履行社会管理职能；根据对特定社会抗争事件是否超出管辖范围的可能性估计，选择性进行应对；在应对社会抗争事件时，运用拖延、收买、欺瞒、要挟、限制自由等方式，尽量实现属地社会表面上的暂时性稳定（郝建兴、黄飏，2016）。而在广州市的“制造同意”中，政府直面“垃圾围城”问题，通过策略性行动来营造公众认同、通过完善程序和吸纳公众参与来推进政府主导的政策目标，不是完全出于维稳需要而“摆平理顺”，而是策略性地走出了邻避冲突治理困境。

更重要的是，总结广州市政府治理邻避冲突的“制造同意”策略，我们可以发现：正是在公众邻避抗争压力下，地方政府开始创新政策过程；公民参与从被排斥到被吸纳，公民参与与政府管理创新持续互动，产生了良好收益。至少从故事续集来看，垃圾焚烧厂选址提前公开征求市民意见并且是一个“多选一”方案，而最终定址于远离人口聚集地区，对于政府与民众而言显然是一个双赢结果。在“制造同意”过程中，地方政府与公众都在进行调适。地方政府开始改革政策过程，主动公开相关信息、修补相关操作程序，并主动提供平台与公众进行沟通。民众则是从纯粹的反对政府政策转向政策倡导，主动参与并寻求与政府理性对话的机会。一方面，广州市政府逐步从“排斥公民参与走向吸纳民意”，从单方面强力推进垃圾焚烧走向与公众商量如何处理垃圾并吸纳公众力量来推进政府主导的垃圾处理事业；另一方面，民众从邻避抗争逐步走向政策倡导，公众针对垃圾处理监管、培养环保意识以及通过垃圾分类达到减少垃圾数量等提出了诸多政策性建议。最终双方分歧得到缩小，官民对话取代了官民对抗，协商治理基本格局初步形成。与国内已有的邻避冲突治理相比，广州没有仅仅止步于应急维稳，而是力图构建更有利于防范邻避风险的政府、市民与公民社会协商治理的新型治理制度框架（Wong, 2016）。更重要的是，这种新的尝试表明：政府单方面制定政策并辅以强制力推行的行政运作方式行将终结，只有充分吸纳公众有序参与、获得公众同意并能构建出官民协作的政府才能实现对公共事务的有效治理。

那么，这种“制造同意”的治理策略意味着什么？

众所周知，在治理邻避冲突过程中，“基础性权力”弱化的地方政府依然拥有相当大的“专断性权力”^①。然而，广州市政府在面对市民“正常”的邻避抗争时，虽然保留了“坚定不移地推进垃圾焚烧”的“强制力量”，但没有一味地“迎难而上”而是综合运用“交换、权威和说服”（林德布洛姆，1994：19-26）三种治理技术来“抚慰并诱导”不满的公众“同意”政府主导的政策过程，最终确保预期政策目标顺利实现。最终，在本案例中，公众同意与政府强制之间形成了微妙的、不确定的、有伸缩性的平衡。一开始，参与者就商定用一种守法的、合理的方式去向政府传达意见，因为盲目地与政府对抗，受伤的只会是自己甚至家人^②。通过“无组织有纪律”的自我约束，广州市民的邻避抗争始终规避了“无序化和暴力冲突”。通过自我调适，广州市民由主张“将垃圾焚烧厂建在市政府大院”走向“做好生活垃圾源头分类的政策倡导”，初步实现了向现代公民的“华丽蜕变”。诚如郎友兴等言，走出中国式“邻避冲突”治理困境有赖于从“私民”走向“公民”，走出“私民社会”而走向“公民社会”（郎友兴、薛晓婧，2015）。对此，面对公众的公益诉求，相对理性的广州市政府容忍了这种“日益成长的公民社会”发起的正常社会抗争，将其与需要用暴力解决的、严禁的政治抗议相区分，政府实际上就把正常的邻避抗争吸收进政治结构中，消解了其挑战性与破坏性。在这些“同意与强制达成平衡”的可容忍邻避抗争空间中，地方政府策略性的“柔软姿态”不断消解了最初“怒气冲天”的市民的“拒绝与对抗”，最终从官民对抗走向了官民协作。因此，“制造同

① Mann(1998:5-9,73-123)根据国家与社会不同的互动方式将国家权力区分为两个层面：一是专断性权力，指国家可以在不必与市民社会进行例行化、制度化讨价还价的前提下自行行动，即国家依自身意志单方面地表达和行动的权力；二是国家基础性权力，指国家渗透进市民社会，在事实上有效贯彻实施其意志的权力，即通过社会获得的权力。

② 访谈：广州市番禺区海龙湾、丽江花园业主，2011年12月30日。

意”策略的最主要意义在于可以引导我们去看待地方政府治理邻避冲突中如何以及为何能实现良性的官民互动。实际上,在广州这样一个公民社会相对发达的城市,葛兰西(Gramsci,1971:57、161、285)依然提醒我们注意:第一,政府必须对民众作出经济上的牺牲或让步;第二,同意是作为“程序正确性的内在原则”,并保持向参与开放的一种“方法”而出现的;第三,政府还要提供道德和知识上的领导,代表民众利益并使他们确信这一利益就是普遍利益。这意味着:在邻避冲突治理中,地方政府依然可以借助于修复“基础性权力”来实现有效治理,或者是以类似如审议式民主实践运用“回应、参与和协商”来说服公众(He & Warren,2011),抑或应该从“决定—宣布—辩护”模式转化为“参与—协商—共识”模式以及摒弃单一的“强制”而综合运用“权威、交换与说服”。而要使其成功运作,显然取决于地方政府与公众能否实现良性互动。

总之,在邻避冲突治理中,地方政府必须在冲突性的目标之间找到可能的平衡点(Mertha,2009; Lang & Xu,2013;Deng & Yang,2013)。而邻避抗争的规模、形式、上级乃至中央政府的态度、满足公众诉求的成本是影响地方政府策略选择的关键变量(Cai,2010;Li,et al,2016)。就本案例而言,公众的理性抗争与地方政府的理性应对,使地方政府可以低风险地“制造同意”,再次呈现出威权体制下的韧性治理(Nathan,2003)之可能性与可行性,而其中的关键是相对开放的政治机会结构与积极理性的公众参与最终改变了既定政策过程(Wong,2016),再次呈现出广州这样一个公民意识比较发达和公民社会日益成长的城市之特殊性。在本案例中,卷入邻避冲突的公众一方多为具有“白领”、“中产阶级”等共同身份特征的群体,他们不仅能够掌握较多媒体资源和媒体使用能力,而且还能充分利用相对开放的地区政治结构扩展“统一战线”。而纵观整个事件,该区域原有的社区维权抗争经验塑造了特殊的抗争文化并培育了一批擅长抗争的精英(O'Brien & Li,2005),他们一方面坚守“踩线而不越限”策略并适时调适邻避抗争目标和诉求,另一方面,强调理性维权,主动与政府沟通互动(曾繁旭等,2013)并接受政府的“组织吸纳”。于是,在实践中,有些地方政府可以成功运用“制造同意”的策略而另一些地方却以失败告终,广州不仅能成功运用“制造同意”策略而且能初步构建新型公共治理制度框架,因此“制造同意”的治理策略有其内在的限度。具体而言,一方面,“制造同意”受到了邻避抗争者媒介素养、行动策略、公民意识的限制;另一方面,“制造同意”还取决于地方政府能否理性应对和有效吸纳公众的邻避抗争诉求。因此,能否成功“制造同意”,除了受限于宏观的体制空间外,取决于地方政府治理创新与公民社会成长的良性互动。

参考文献:

- [1] [德]乌尔里希·贝克(2003). 风险社会. 何博闻译. 南京:译林出版社.
- [2] [美]迈克尔·布若威(2008). 制造同意:垄断资本主义劳动过程的变迁. 李荣荣译. 北京:商务印书馆.
- [3] 陈宝胜(2012). 公共政策过程中的邻避冲突及其治理. 学海,5.
- [4] 陈宝中(2014). 以改革精神推进城市规划公众参与. 学习时报,2014-03-17.
- [5] 杜健勋(2016). 交流与协商:邻避风险治理的规范性选择. 法学评论,1.
- [6] 范少虹(2013). 论“邻避冲突”中的政府依法行政. 暨南学报(哲学社会科学版),3.
- [7] [美]弗兰克·费希尔(2003). 公共政策评估. 北京:中国人民大学出版社.
- [8] 葛兰西(2000). 狱中杂记. 曹雷雨等译. 北京:中国社会科学出版社.
- [9] 郭巍青、陈晓运(2011). 垃圾处理政策与公民倡议运动. 中山大学学报(社会科学版),4.
- [10] 何艳玲(2006). 邻避冲突及其解决:基于一次城市集体抗争的分析. 公共管理研究,4.
- [11] 何艳玲(2009). “中国式邻避冲突”:基于事件的分析. 开放时代,12.
- [12] 何艳玲、陈晓运(2012). 从“不怕”到“我怕”:“一般人群”在邻避冲突中如何形成抗争动机. 学术研究,5.
- [13] 何 羿、赵智杰(2013). 环境影响评价在规避邻避效应中的作用与问题. 北京大学学报(自然科学版),6.
- [14] 胡 燕等(2013). 邻避设施规划的协作管治问题——以广州两座垃圾焚烧发电厂选址为例. 城市规划,6.
- [15] 黄小勇(2010). 公共决策的公众参与困境及其管理策略——以广东番禺区垃圾焚烧发电厂风波为例. 国家行政学院学报,5.

- [16] 黄岩、文锦(2010). 邻避设施与邻避冲突. 城市问题, 12.
- [17] [美]C. E. 林德布洛姆(1994). 政治与市场:世界的政治—经济制度. 王逸舟译. 上海:三联书店、上海人民出版社.
- [18] 郎友兴、薛晓婧(2015). “私民社会”:解释中国式“邻避”运动的新框架. 探索与争鸣, 12.
- [19] 马奔等(2014). 当代中国邻避冲突治理的策略选择——基于对几起典型邻避冲突案例的分析. 山东大学学报(哲学社会科学版), 3.
- [20] 汤汇浩(2011). 邻避效应:公益性项目的补偿机制与公民参与. 中国行政管理, 7.
- [21] 唐庆鹏(2017). 邻避冲突治理:价值契合与路径优化——基于社会主义协商民主视阈. 学习与实践, 1.
- [22] 陶鹏、童星(2010). 邻避型群体性事件及其治理. 南京社会科学, 8.
- [23] 田亮、郭佳佳(2016). 城市化进程中的地方政府角色与“邻避冲突”治理. 同济大学学报(社会科学版), 5.
- [24] 王佃利、邢玉立(2016). 空间正义与邻避冲突的化解——基于空间生产理论的视角. 理论探讨, 5.
- [25] 魏娜、韩芳(2015). 邻避冲突中的新公民参与:基于社会建构的过程. 浙江大学学报(人文社会科学版), 4.
- [26] 吴翠丽(2014). 邻避风险的治理困境与协商化解. 城市问题, 2.
- [27] 熊炎(2011). 邻避型群体性事件的实例分析与对策研究——以北京市为例. 北京行政学院学报, 3.
- [28] 鄢德奎、陈德敏(2016). 邻避冲突的生成原因及治理范式重构——基于重庆市邻避冲突的实证分析. 城市问题, 2.
- [29] 郁建兴、黄飏(2016). 地方政府在社会抗争事件中的“摆平”策略. 政治学研究, 2.
- [30] 袁光锋(2012). 互联网使用与业主抗争:以番禺反垃圾焚烧维权事件为案例. 中国地质大学学报(社会科学版), 3.
- [31] 张紧跟(2014). 从抗争性冲突到参与式治理:广州垃圾处理的新趋向. 中山大学学报(社会科学版), 4.
- [32] 张乐、童星(2014). “邻避”冲突管理中的决策困境及其解决思路. 中国行政管理, 4.
- [33] 张永宏、李静君(2012). 制造同意:基层政府怎样吸纳民众的抗争. 开放时代, 7.
- [34] 郑卫(2011). 邻避设施规划之困境——上海磁悬浮事件的个案分析. 城市规划, 2.
- [35] 钟伟军(2011). 地方政府在社会管理中的“不出事”逻辑:一个分析框架. 浙江社会科学, 9.
- [36] 曾繁旭等(2013). 运动企业家的虚拟组织:互联网与当代中国社会抗争的新模式. 开放时代, 3.
- [37] Kate Burningham(2000). Using the Language of NIMBY: A Topic for Research, Not An Activity for Researchers. *Local Environment*, 5(1).
- [38] Yongshun Cai(2008). Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China. *The China Quarterly*, 193.
- [39] Yongshun Cai(2010). *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*. Stanford: Stanford University Press.
- [40] Feng Chen & Yi Kang(2016). Disorganized Popular Contention and Local Institutional Building in China: A Case Study in Guangdong. *Journal of Contemporary China*, 25(100).
- [41] Yanhua Deng & Kevin J. O'Brien(2013). Relational Repression in China: Using Social Ties to Demobilize Protesters. *The China Quarterly*, 215.
- [42] Y. H. Deng & G. B. Yang (2013). Pollution and Protest in China: Environmental Mobilization in Context. *The China Quarterly*, 214.
- [43] Baogang He & Mark Warren(2011). Deliberative Authoritarianism: the Deliberative Turn in Chinese Political Development. *Perspectives on Politics*, 9(2).
- [44] Michael Kraft & Bruce Clary(1991). Citizen Participation and the NIMBY Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal. *Western Political Quarterly*, 44(2).
- [45] Graeme Lang & Ying Xu(2013). Anti-Incinerator Campaigns and the Evolution of Protest Politics in China. *Environmental Politics*, 22(5).
- [46] Wanxin Li, et al(2012). Getting Their Voices Heard: Three Cases of Public Participation in Environmental Protection in China. *Journal of Environmental Management*, 98(1).
- [47] Yanwei Li, et al(2016). Governing Environmental Conflicts In China: Under What Conditions Do Local Governments Compromise? *Public Administration*, 94(3).
- [48] Michael Mann(1998). *States, War, and Capitalism*. Oxford: Blackwell.
- [49] A. Mertha(2009). Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process. *The China Quarterly*, 200.

- [50] Andrew Nathan(2003). Authoritarian Resilience. *The Journal of Democracy*, 14(1).
- [51] K. J. O' Brien & L. J. Li(2005). Popular Contention and Its Impact in Rural China. *Comparative Political Studies*, 38(3).
- [52] M. O'Hare(1977). Not on My Back, You Don't; Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation. *Public Policy*, 25(4).
- [53] Edward Walsh, et al(1993). Backyards, NIMBYs, and Incinerator Sitings; Implications for Social Movement Theory. *Social Problems*, 40(1).
- [54] NWM Wong(2016). Environmental Protests and NIMBY Activism; Local Politics and Waste Management in Beijing and Guangzhou. *China Information*, 30(2).

Manufacturing Consent:

Strategies of Guangzhou Municipal Government Governing NIMBY Conflict

Zhang Jingen (Sun Yat-sen University)

Abstract: During the process of urbanization in China, local governments are facing the crisis of governing NIMBY conflicts because of their lack of effective governance mechanism. Therefore, we have tried to reveal how the local government can successfully govern the NIMBY conflict by using the method of case study in this article.

In this paper, we have found the causes of governing the NIMBY conflict successfully by tracing back to the garbage treatment process of Guangzhou municipal government since 2009. In the practice of NIMBY conflict governance, the siting of a waste incineration power plant was temporarily shelved due to public opposition in 2009. However, Guangzhou municipal government has taken three-pronged operation strategy in the subsequent restarting policy agenda: creating a cognitive consent to dispel the public doubts, filling the leak of operating procedures to make the public approve the government's operating procedures, and opening the process of public policy and including public participation to promote the predetermined policy goals. By manufacturing consent, the balance of relationship between the local government's authoritarian leading and the public voluntary agreement has been constructed. This means the local government initiative governance of opening the policy process to attract public participation. In the process of manufacturing consent, the Guangzhou municipal government responds to the public's NIMBY resistance by opening the process of public policy, and the public moves from their NIMBY resistance to the policy advocacy because of the local government's rational response. Eventually, the public demands and the local government policy has achieved virtuous interaction. On the one hand, manufacturing consent has been limited by the media literacy, the action strategies, and the civic awareness. On the other hand, manufacturing consent also depends on whether the local government can deal with the NIMBY conflict rationally and absorb the public's demands effectively.

Therefore, in this paper, we argue that the successful governance of local government's NIMBY conflict depends on the effective interaction between governance innovation of local government and the growing up of civil society, in addition to the constraints of the macro institutional space. In this paper, our innovation is solving the local government how to govern the NIMBY conflict successfully based on the analyzing the process of the specific case, rather than designing the universal and necessary countermeasures simply.

Key words: manufacturing consent; NIMBY conflict; local government governance

■ 收稿日期: 2016-12-22

■ 作者地址: 张紧跟, 中山大学中国公共管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院、中山大学港澳与内地合作发展协同创新中心; 广东 广州 510275。Email: lpszjg@mail.sysu.edu.cn。

■ 基金项目: 国家社会科学基金重大招标项目(12ZD040); 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(14JJD630002); 教育部“新世纪优秀人才支持计划”(NCET-13-0574)

■ 责任编辑: 叶娟丽