

价值冲突视角下敏感性工程社会稳定风险的成因及其治理困境

胡象明 刘 鹏

摘 要 敏感性工程社会稳定风险的成因和治理,是近年来公共管理学界讨论较多的问题之一。目前,无论在有关这方面的理论探讨中还是具体的实践中,主要把敏感性工程社会稳定风险归因于此类工程所引发的“事实风险”。而我们的研究发现,真正直接导致敏感性工程社会稳定风险的原因,是由于利益相关者在价值观上的差异所导致的对上述事实风险的认知差异而可能产生的行为冲突,我们把这种风险称为“价值风险”。事实风险只是社会稳定风险形成的客观基础,价值风险才是其直接诱因。事实上,在我国有关敏感性工程社会稳定风险实践中,也注意到了价值风险的治理,主要采取的措施如信息公开、适度增加补偿等,但这些措施在实践中可能会出现“现实悖论”,使具体的治理陷入困境。当然,通过对相关措施的进一步探索和完善,这种困境是有可能消除的,有关敏感性工程社会稳定风险也会得到更好的治理。

关键词 敏感性工程;邻避效应;社会稳定风险;价值冲突;治理困境

中图分类号 D631.43;X820.4 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2019)02-0184-09

基金项目 国家社会科学基金重大项目(11&ZD173)

关于重大工程社会稳定风险的研究在中国仅有 10 多年历史,但研究成果丰硕,各级政府也相应出台了多项化解重大工程社会稳定风险的政策,并取得了一定成效。然而重大工程中的特殊一类工程,即敏感性工程引发的社会冲突时有发生,已成为我国社会转型时期遇到的难题,学术界从不同的视角开展研究,各级政府也在不断创新方式方法化解此类矛盾,但收效不尽人意。在一些项目上,政府经常被迫采取“暂缓”或“停建”的方式平息冲突,对工程建设和行业发展极为不利。中共十九大报告指出,发展是解决我国一切问题的基础和关键^[1](P21),面对敏感性工程建设遇到的突出问题,不能避而不谈,更不能止步不前,必须坚持新的发展理念以破解困局。反思敏感性工程建设引发的社会冲突,不仅是发展过程中客观存在的事实问题,而且与人们思想观念的固化和对固有发展模式的依赖密切相关,也是主观价值问题。为此,本文在结合“事实”和“价值”分析的基础上,试图结合对敏感性工程利益主体间主观价值取向的分析,厘清敏感性工程中的事实风险和价值风险间的关系,以揭示敏感性工程社会稳定风险难以化解的根源及其治理困境。

一、事实与价值的结合:理解敏感性工程社会稳定风险成因的视角

现象与本质、客观与主观、事实与价值一直是西方哲学关注的焦点。古希腊哲学中爱利亚学派的代表人物巴门尼德最早提出“存在”的概念,第一次把世界分为现象和本质两个部分,并进而采取人与自然二分法,讨论“人是什么”“自然是什么”,把主观与客观、本质与现象、价值与事实区分开来,使西方沿着

自然主义和理性主义两个方向推动着解释自然界的理论不断朝着日以精致的方向发展^[2] (P21)。以儒、道两家为代表的中国古代哲学思想则强调“天人合一”“天人合德”, 强调人应顺应自然, 符合自然规律。西方哲学讲的人与自然二分法和中国古代哲学讲的“天人合一”两种不同的概念, 影响着东西方人们思考问题、看待自然的方式。

西方学者按照自己的理论逻辑, 从自然与人的二分法进一步发展的事实与价值的二分法。大卫·休谟在《人性论》中指出, “我们所确实知道的唯一存在物就是知觉, 由于这些知觉借着意识直接呈现于我们, 所以它们获得了我们最强烈的认同, 并且是我们一切结论的原始基础。除了知觉以外, 既然从来没有其他存在物呈现于心中, 所以我们可以从一些差异的知觉间观察到一种结合或因果关系, 但是永远不能在知觉和对象之间观察到这种关系。因此, 我们永远不能由知觉的存在或其任何性质形成关于对象存在的任何结论”^[3] (P235)。休谟认为, 事实所表达的是“是什么”的问题, 而价值所表达的是主体所期望的事实“应当如何”的问题, 而“应当如何”是主体按照自己的理解对事物进行的判断。罗素认为, 休谟把洛克和贝克莱的经验主义哲学发展到了它的逻辑终局, 从某种意义上讲, 他代表着一条死胡同, 沿他的方向, 不可能再往前进^[4] (P212)。德国哲学家亚瑟·叔本华受柏拉图和康德等人的影响, 反对理性主义并开创了非理性主义的先河, 指出康德最大的功绩不是他的认识论, 而是划分了表象和物自体之间的区别。按照康德将感性直观和人的知性十二先验范畴构成的经验对象理论可推论出, 表象世界成了既是直观又是思维既非直观又非思维的东西。叔本华认为这显然是不合理的, 并指出一切事情都按照其严格的必然性而发生, 人们所感觉到的自由意志仍是处于表象世界的活动, 而所观察到的任何表象以及人的任何行为都受到意志的控制^[5] (P176-177)。不管是休谟对经验主义的发展到逻辑的终结, 还是叔本华对理性主义的批判并开启了非理性主义的先河, 都回到人的主观意识的世界, 对客观事实的判断受到人主观意识的影响, 人的行动受到主观意识的支配。此后, 经过波普尔和罗尔斯等人的发展, 坚持事实与价值分离, 坚持把意义和价值作为研究对象的人文主义, 坚持把经验和事实作为研究对象的实证主义或科学主义朝着不同的方向发展。

实证主义或科学主义奉行马克斯·韦伯提出的所谓“价值中立”的标准探索纯粹事实世界。韦伯认为, 科学家在研究过程中应只遵循他所发现的资料, 无论他的研究结果对自己或他人是否有利, 都不能将自己的价值观强加于资料^[6] (P53)。在一段时期内, 价值中立被西方科学家所推崇, 成为包括社会科学在内的西方科学研究中一个比较普遍性的方法论原则。但是关于价值中立也引起了学者的争论, 认为通过所谓的价值中立不仅不能达到科学性, 还会相反起到十分有害的结果^[7] (P41)。正如德怀特·沃尔多所言, 科学只关注事实, 而无关概念和理论, 这一普遍谬论有赖于人们未能对表观事实与表述事实加以区分, 要得到脱离所有概念的纯粹表观事实, 科学家只能盯着他的数据, 却无法报告其观察的结果^[8] (P220-221)。托马斯·库恩认为, 不管是自然科学还是社会科学都是一种被先例和传统束缚的活动, 他的每一次贡献都是以过去的示范性成就或所谓“范式”为样板的, 任何科学知识都不能简单的从自然中读取, 它总是通过历史上特定的和具有共同文化背景的范式来起媒介作用^[9] (P437-438)。康德讲到, 心灵能够确定认识的只是在某种程度上已经置放进人类经验的东西, 在康德看来, 纯粹经验带给人类的知识不是基于经验, 而是先验^[10] (P71)。由此判断, 人们对客观事物的认识并不能摆脱固有范式或先验的影响, 难以实现价值中立。

综上所述, 在人们所认识的对象中, 事实和价值总是结合在一起的。人们所认识的对象, 首先是一个客观世界, 这个客观世界是不以人的意志为转移的, 是客观存在的, 这就是所谓的事实, 它是科学认知的对象, 也是人们需要改造的对象, 同时还是人们赖以生存和生活的对象。然而这个对象又并非是纯粹的客观世界, 人们在认知这个对象时, 总离不开评价这个对象, 从而使这个对象具有人为的主观烙印。这是因为, 人们在描述客观世界、对客观事物作出判断的过程中受到主观意识的支配。人类的主观意识

受到习惯、历史、文化、社会阶层、生物、语言、想象、情绪、个人无意识、集体无意识等多重因素的影响^[8](P388),而且可能被这些因素所扭曲。究其原因之一,就在于每一特定阶层甚至特定环境下的个人都有可能形成自己特定的价值观或认识事物的特定价值准则,而且这些价值观或价值准则有可能是多元的,甚至是相互冲突的,人们在认识事物时,总要受这些特定价值观或特定价值准则的影响。在不同价值准则指导下,不同人对同一客观事物的认知,往往存在着主观的认知差异。这种主观认知差异部分是由认知者的认知能力、获得信息等因素造成的,部分是因为价值观的差别造成的。

关于事实与价值的理论分析,为我们理解敏感性工程及其社会稳定风险的成因提供了一个较好的理论视角。一方面,从事实层面来看,敏感性工程建设会给相关利益群体甚至全社会带来事实上的利益,如核电站建设可以给地方政府带来税收,为当地增加就业,为社会提供清洁而价格低廉的能源,等等,但对部分人来说,特别是对核电站周边的居民来说,存在环境与技术安全上的风险、利益损失上的风险等,应该说这些风险都是客观存在的,可将他们称为事实风险。另一方面,还有一种价值风险,或称价值冲突的风险。当利益相关者之间存在价值冲突,对同样的事实风险,持不同价值观的人可能有不同的认知。如在有关核电站的技术安全风险方面,核电专家认为,如果安全系数达到99.999%,当属非常安全了,已经达到了技术安全的要求,不必担心安全问题;但当地的居民则认为这个0.001%也是重要的安全隐患,因为对他们来说,一旦发生安全事故,其损失则是100%,他们也可能会为此采取某种抗议行为。可见,当工程周边部分居民与地方政府或建设方存在价值冲突风险时,在有关客观风险的认知上就可能存在认知冲突风险,进而产生双方或多方的行为冲突风险;当这种风险达到一定程度时,就对社会稳定构成威胁,从而形成一定的社会稳定风险。因此,从事实和价值两方面结合来看,敏感性工程社会稳定风险的形成实际上有两个风险源:一个是事实风险,一个是价值风险。从逻辑上讲,事实风险是敏感性工程社会稳定风险形成的客观基础,但只是间接的风险源;而价值风险是敏感性工程社会稳定风险形成的更直接的诱因,因而是直接风险源。敏感性工程社会稳定风险本质上是事实风险与价值风险的综合体。只有从这两个风险源的角度来理解敏感性工程社会稳定风险的成因,我们才能对敏感性工程社会稳定风险的本质有更深刻的认识,从而对敏感性工程社会稳定风险的治理做出更深层次的思考。

二、价值冲突:敏感性工程的多元利益主体与多元价值取向

经济发展使社会联系更加紧密,相互间的影响突破了地域限制。大型敏感性工程作为人类改造自然的重要活动,其所涉及的利益群体呈多元化趋势,尤其在互联网影响如此广泛的今天,一些旁观者也会涉及其中,导致原本简单的社会冲突复杂化,牵扯进更多的利益主体。因利益主体间所处的社会地位、占有的资源、所处的环境不同,各利益主体因价值冲突相互论战,甚至爆发冲突。根据对敏感性工程社会稳定风险多年的研究,敏感性工程涉及的利益主体可以归纳如下:一是政府。政府作为社会发展的主导者,是敏感性工程建设的决策者。一般来说,政府的价值取向倾向于公共利益。美国当代著名公共行政学家乔治·弗雷德里克森指出,现代公共行政必须在政治、价值与伦理方面进行恰当的定位,从而构建公共行政官员所应遵循的价值规范与伦理准则^[11],他认为政府官员的伦理价值应该是乐善好施,追求民众的利益而非政府自身的利益。中共十九大报告指出,我国社会的主要矛盾为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,表明我国政府在追求经济发展过程中将更加注重社会公平和协调发展,以人民美好生活为发展目标,谋求全社会公共利益的最大化。二是企业。此处企业是指敏感性工程建设相关企业。作为敏感性工程的建设商,首先是追求企业自身的利润,追求企业利益最大化。当然,我国的敏感性工程大多是由政府主导的项目,因此,要求企业除了追求其自身的利益外,还应承担一定的社会责任和公共福利。三是公众。主要是指敏感性工程建设影响到的公众,即敏感性工程的周边民众,工程的建设可能在经济、环境、健康等方面对他们造成影响。作为受影响的群体,不仅追求自身经济利益的最大化,根据马斯洛需求层次理论,还会不同程度地顾及权利、地位、声望、信任、安全等^[12]

(P62-63)。随着经济的发展和水平的提高,公众从单纯追求经济利益也在向多元的价值追求转变。四是其他利益组织。主要包括敏感性工程建设对其他行业发展造成不利影响而形成的组织和纯粹与敏感性工程项目建设价值理念不合而形成的社会组织,如绿色和平组织、动物保护组织、海洋保护组织等。这些主体的价值取向往往取决于他们的理念和行业特征,如环保组织的价值取向可能是环境保护价值的最大化,动物保护组织的价值取向则是动物保护价值的最大化。以上通过对敏感性工程相关利益主体的分类,可以看出不同利益主体所处的角色不同,价值取向不同,成为不同利益主体间冲突的根源。当然,同一类主体中不同个体因其所处的环境、所具备的知识水平不同,也存在价值取向的差异。

大量的事实证明,敏感性工程利益主体间的价值冲突或在价值取向上的矛盾是不可避免的。具体而言,主要表现在以下几个方面。

(一) 作为敏感性工程决策者的政府与工程周边民众在价值取向上的矛盾

作为敏感性工程建设的决策者,在价值取向上追求的是社会利益最大化。以核电站建设为例,我国经济快速发展导致电力需求增加,如果止步不前,电力供应无法满足经济发展的需求,如一些城市在用电高峰期采取限电、停电等方式缓解用电压力,如果政府不作为,经济发展会受影响,同时受影响的公众也会将矛头指向政府。环境压力又迫使政府不能无限制扩大火电规模,在水电、风电等利用受限的情况下,选择核电不失为相对较好的方案。但是,核电站建设项目属于典型的敏感性工程,其建设需要征地拆迁,还可能在环境安全等方面给工程周边的民众带来负面影响,总之存在一些负外部效应。在此种情况下,政府在价值取向上可能要求当地居民“舍小家、顾大家”、局部利益服从全局利益。然而,作为核电站周边的居民,至少有相当一部分人在价值取向上坚持个人利益须得到保障,甚至要求优先保障个人利益,或者如果负外部效应难以避免,就要求全社会或所有受益人平均分担。因此,常常会出现这样的情况:不管类似核电站的工程建在哪个地方,总会有“为什么不建在他家附近而建在我家附近”的质疑声。但政府在决策过程中,考虑工程建设的选址,不仅要注重社会公平,还要依据地质、气象、水文等客观事实条件进行成本核算。这样,在两种利益难以调和的情况下,这种价值取向的矛盾就会因利益冲突而导致行为冲突。因此,在敏感性工程建设上,由于政府在追求社会效益最大化过程中,在负外部效应的分担上并不能保证绝对的社会公平,甚至有可能存在一部分人利益受损的风险,从而导致这一部分人的抵制。

(二) 作为敏感性工程建设者的企业与工程周边民众在价值取向上的矛盾

作为工程建设和运营者的企业,其价值取向是追求利润的最大化。而要实现利润的最大化,在产出一定的前提下,需要尽可能降低成本。对于核电站这类特殊的敏感性工程来说,对环境安全和技术安全的保障投入十分必要。有关这类投入的价值取向,企业的安全价值观往往是一种相对安全价值观,即以达到现有的国家标准或国际标准为安全保障投入的基准,追求一种达到当前国家标准或国际标准的安全。然而,对于工程周边的民众来说,有关环境安全和技术安全的价值取向则是绝对的安全观,要求企业在环境和技术方面提供绝对安全的保障。这对企业来说,不仅在技术上难以实现,在安全上的投入也不可能是无限的。据笔者所做的一项调查结果显示,对“你认为最有可能成为诱发核事故的原因”这一问题的回答中,选择技术缺陷的占31.8%,自然灾害的占29.9%,人为失误的占18.7%,蓄意破坏的占10.6%,其他的占9.0%,这反映出公众对核电技术和其抵御自然灾害能力的担忧是对核电安全担忧的重要原因。在安全方面,公众期望工程绝对安全,对生命财产没有任何威胁。而在工程技术方面,则用可靠性来衡量工程质量、安全程度,人的操作失误也是由人的不可靠造成的,可靠性并不是绝对的,存在一个最优解^[13],是相对的可靠。在核电领域,将核事故分为设计基准事故和超设计基准事故,针对可能发生的设计基准事故,一般提前制定比较充分的应急预案;但发生概率极低的超设计基准事故,是无法预料到的。如果一味地追求绝对安全,企业的代价是巨大的,也并不一定能起到很好的效果。因此,敏感性工

程在环境与技术方面的安全性与公众所期待的绝对安全是有差距的,无法完全消除,因为任何工程建设都存在一定的安全风险,就像人们乘坐交通工具要承担发生交通事故的风险一样。

(三) 公众对敏感性工程在价值取向上的矛盾

敏感性工程建设,涉及一大批利益相关者,地方政府、投资和建设商、公众。而公众又可能具有双重角色:作为公共受益人的社会公众和作为可能承担工程负外部效应的公众,后者主要是工程周边的居民,但他们同时也具有前者的角色,即公共受益人的角色。由于公众具有这种矛盾性的双重角色,他们在价值取向上往往也是矛盾的:作为公共受益人,他们支持这种具有较大公共利益的项目建设,也就是说,他们的价值取向与公共利益趋于一致。但是,如果这个项目建在他们家附近,作为工程负外部效应的承担者,他们反对这一项目的建设,即他们的价值取向与公共利益相背离。根据笔者所做的一项关于公众对核设施建设支持度的调查结果显示,有59.3%的公众对核电的发展持乐观态度,但真正支持核电建设的占比则只有49.6%,而赞成在自己家乡建设核电站的人数则进一步更是降到了45.8%。据此推断,存在部分公众认为敏感性工程——核电站对社会的发展有益,但又不支持核电建设;即使支持核电建设,也有部分人不支持在自己家乡建设核电站。由此可见,相当部分人认为,“虽然敏感性工程是个好东西,但别靠近我”,这就是所谓的“邻避效应”。在这部分人看来,敏感性工程不管靠近谁都会受到抵制,如果出现抵制意愿强烈的个体,还可能会影响沉默的大多数,导致“好东西”无法落地。这些抵制敏感性工程的部分公众,由于其价值认知的不同,抵制理由也可能是不同的。一部分人可能出于寻求更多利益补偿而抵制,如根据马斯洛的层次需求理论,不同阶层的公众对补偿的期望不同。还有一部分人,可能并非出于利益需求,而是因为某些社会、文化的原因而抵制这类工程建设,如核电站的建设可能会对当地的经济结构、社会结构和人文环境等带来无法恢复的突变,有些人出于对原有经济结构、社会结构和人文环境的适应或者依赖,对敏感性工程采取抵制行动。

(四) 与敏感性工程建设利益相关的社会组织价值取向和公共利益价值取向的矛盾

从经验观察中往往会看到这样一些现象,在已发生的一些因敏感性工程建设引发的社会冲突事件中,常常会出现某些社会组织的身影,如环保组织、动物保护组织以及某些行业组织等。这些组织参与抵制敏感性工程建设,情况比较复杂,特别是在价值取向上也有所差异。例如,环保组织参与抵制某类敏感性工程建设,可能是出于他们对环保价值最大化的理念形成了本组织特有的价值取向,根据这种价值取向抵制一些在政府看来有利于公共利益的敏感性工程建设项目,如城市垃圾处理场建设项目。此外,敏感性工程代表着一种新的发展方式,存在某些方面的弱点是在所难免的。而有些社会组织因发展理念的不同,从自身的价值取向出发,对此不能理解和接受而对敏感性工程建设产生抵制。根据多年的实证研究发现,在反对敏感性工程建设的过程中,甚至存在某些社会组织或专业人士利用科学的名义,对敏感性工程的弱点进行抨击并放大以此争取更多的支持者,组成对敏感性工程的对抗组织,如“反核组织”“反垃圾焚烧组织”等。有些行业性的社会组织则有自己的行业价值取向,如煤炭类行业组织,则在价值取向上要求维护本行业的利益。如果建设核电站,对火电的需要将会减少,这对火电厂、煤炭企业及其产业链上的其他企业造成冲击,这类人群出于对自身利益的维护,将会选择抵制措施。

敏感性工程建设涉及多个利益相关主体,这些利益主体在如何对待敏感性工程建设问题上,分别具有自己的价值取向,而且各自的价值取向分别有自己的内容和特点,不同主体之间的价值取向存在着相互矛盾甚至相互冲突的可能性。由于各利益相关主体在价值取向上的不同,造成了他们对敏感性工程建设的态度不同。当这种不同导致冲突时,就可能导致各利益相关主体在如何对待敏感性工程建设问题上的行为冲突,这种冲突达到一定规模就可能危及社会稳定。因此,如果上述冲突的概率上升到一定限度,就可能形成敏感性工程建设的社会稳定风险。

正如德国社会学家乌尔里希·贝克在《风险社会》一书中所指出的那样,伴随着工业社会的产生和

发展,人类进入了风险社会时代。“在发现代性中,财富的社会化生产与风险的社会化生产系统相伴随”^[14](P3)。敏感性工程的建设过程中,不可避免地带来一定的社会稳定风险,这一点已为学界普遍认可。但有关敏感性工程社会稳定风险的成因,目前学界有不同的认识,存在客观归因论和主观归因论的区分。客观归因论从事实出发,将敏感性工程社会稳定风险的产生归因于工程客观存在的风险,这样的风险可以通过科学计算得到,风险大小不以人的意志为转移,通过科学的方法和有效的措施可以将风险发生的概率降到最低,即使发生,也可以通过提前设置好的应急程序有效控制事故,并认为正是这种基于事实的客观风险引发了社会稳定风险。主观归因论则从价值出发,将敏感性工程社会稳定风险的产生归因于公众的主观感知风险,并且认为这种主观感知风险受个人价值观、知识水平、社会地位、观念等的影响,感知风险的大小与工程实际风险大小可能并不一致,工程对周围经济、环境、安全等影响的风险都是由个体主观构建的。客观归因论忽视利益相关者的主观感受和 risk 认知,不能理解社会稳定风险与公众感知风险的关系,难以解释公众风险感知对敏感性工程社会稳定风险的影响,因而从调节公众风险感知的角度提出有效化解敏感性工程社会稳定风险的策略。相反,主观归因论忽视了敏感性工程社会稳定风险产生的基于事实的客观风险基础,在对敏感性工程社会稳定风险进行测量时,因为个体风险感知易受到所处环境等易变因素影响,风险测量结果的随机性比较大,如福岛事故前后,公众对核电站风险认知就出现了很大差异。因此,单一的主观归因论也很难解释敏感性工程社会稳定风险的客观性和必然性,因而难以从客观的利益关系、环境和技术层面的角度提出有效化解敏感性工程社会稳定风险的策略。

通过对敏感性工程利益主体间的价值冲突或在价值取向上的矛盾的具体分析进一步表明,敏感性工程确实存在事实风险,并且这种事实风险构成了社会稳定风险成因的客观基础;但是仅仅存在这种事实风险,并不一定会产生社会稳定风险,这只是一个必要条件。敏感性工程社会稳定风险的产生还要有一个充分条件,这就是价值风险,只有在事实风险与价值风险的双重作用下,社会稳定风险才有可能形成。事实风险能够解释敏感性工程社会稳定风险生成的客观基础,这种事实风险作为客观风险,是通过科学的手段进行测量和比较的,从而可以通过技术的手段降低和消除。价值风险能够解释敏感性工程社会稳定风险生成的主观因素,即公众认知风险,这种风险是根据公众价值认知而对事实风险作出的评价,因为不同个体之间存在价值冲突,因而不同个体之间对同一事实风险的感知(即感知或认知风险)可能存在明显差别,对于价值风险的化解,则只有通过思想沟通和教育说服的方法才有可能化解。依此观点出发,敏感性工程社会稳定风险的治理应包括以下两个步骤:一是化解敏感性工程中的事实风险,也就是工程的客观风险,可以通过技术进步等手段解决,这也是工程领域的技术专家一直在努力解决的问题,在此就不再赘述;二是化解敏感性工程中公众的价值风险,对于这种风险的化解,仅仅依靠技术手段和技术专家是不能解决问题的,还需要心理专家、社会工作专家、社会风险评估和管理等方面专家的广泛参与。化解敏感性工程社会稳定风险的关键是要化解公众在敏感性工程问题上的价值冲突,使之从价值观上高度认可敏感性工程建设的社会价值及其对自身的价值,并把敏感性工程的事实风险控制 在公众可接受的价值风险的范围内。

三、治理困境:敏感性工程多元利益主体价值冲突化解的现实悖论

从目前我国敏感性工程建设的现状来看,很多工程建设都受困于这种因多元主体间的价值冲突而导致建设过程中主体间的行为冲突,最后因酿成较大的社会稳定风险而迫使工程下马。近年来发生了不

少此类事件,如2013年广东鹤山反核事件^①〔P226-234〕和2016连云港反核事件^②。这类事件的出现,往往使在建工程陷入了极度困境,导致工程搁浅,严重的会使工程建设停止,甚至取消原有规划,往往会对国家、地方和建设商造成严重损失。为走出这一困境,针对敏感性工程建设引发的社会冲突,我国各级政府高度重视,出台了一系列的规章制度。2005年,四川省遂宁市率先颁布了《重大工程建设项目稳定风险预测评估制度》,随后其他各地也出台了各具特色的评估模式。2010年,中共十七届五中全会提出建立健全重大工程项目建设和社会政策制定的社会稳定风险评估机制。2011年,中央开始全面推进社会稳定风险评估工作,对涉及群众切身利益的重大工程项目和重大政策,在决策前实行经济效益和社会稳定风险“双评估”制度^{〔16〕}〔P66〕。2012年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《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(试行)》(中办发〔2012〕2号)。同年8月,国家发展和改革委员会发布了《国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》(发改投资〔2012〕2492号)。2017年,国务院发布了《重大行政决策程序暂行条例》征求意见稿,公开征求公众意见。我国各级地方政府也在积极落实中央有关决策,制定适用于本地区的风险防范和化解措施。

但是,这些措施的效果依然非常有限。究其原因,很大程度上在于这些措施更多注重的是事实风险层面的评估和防治,而对于价值风险层面的评估和防治则显然做得不够。从我国目前绝大多数对大型工程社会稳定风险评估的报告来看,主要是注重评估敏感性工程的事实风险,如对当地经济、环境、安全的影响,力求对客观事实风险作出科学的评估。评估的目的是从客观事实出发分析工程对当地经济、社会等方面的影响,试图采取措施将工程带来的不利影响控制到最低限度,以争取公众的支持。如在安全方面,如果工程绝对安全、有益无害,则很容易通过评估并获得公众支持。然而,任何工程,尤其是敏感性工程却难以达到上述完美的程度,就像核电站,即使发生事故的概率极低,但只要发生的可能性存在就无法完全消除公众的疑虑,评估采用什么标准、标准能否获得一致认可,就蕴藏着客观事实之外的主观价值分歧。因此,对敏感性工程事实风险进行评估是解决敏感性工程社会稳定风险的必要但并非充分的条件。

上述分析表明,如果不化解敏感性工程相关利益主体间的价值冲突,就很难对敏感性工程的社会稳定风险进行有效治理。那么,应如何化解敏感性工程相关利益主体间的价值冲突呢?目前在现实中一般采用两种策略:一是公开信息的策略,即在工程建设开工之前或在决策过程中对与工程相关的、涉及周边居民利益的信息予以公开,以保障利益相关者的知情权,让利益相关各方充分表达意见,并在决策中尽可能对各方意见进行整合,从而使利益相关各方在相互了解中达到价值取向上的相互认同;二是增加利益补偿的策略,即当认为自己利益因工程建设受损的一方表达强烈不满时,政府或工程建设方采取对自己利益受损并强烈不满的一方增加补偿,以消除其不满,从而换取其对工程建设的支持。

从理论上讲,以上两种策略的设计也许在一定程度上符合人的理性原则,但在实际操作过程中,则陷入了难以解决的悖论。

先看信息公开的策略。在一定意义上,政府作为决策者采用这种策略,也是应公众要求所致。因为如果在敏感性工程决策过程中或建设开工前,政府不公布相关信息,不让与工程相关的利益主体表达利益诉求,当工程开工时,一些对工程建设不满的利益相关人会以侵犯其知情权为借口,对工程建设表达强烈不满,并采取抵制行为,还会影响部分不明真相的公众卷入抵制行动中。但是,如果在决策过程中

① 广东鹤山反核事件:2013年7月4日,鹤山市发布《中核集团龙湾工业园项目社会稳定风险评估公示》后,网上大量转发了公示内容,引起公众广泛关注,出现质疑与反对声音。当地政府邀请省内、国家和境外的多家媒体座谈,就有关情况与公众沟通,但反核的情绪并未得到有效控制,并发展成大规模的“反核”游行活动。7月13日,鹤山市人民政府决定取消中核龙湾工业园项目,平息冲突。资料来源:根据国家行政学院应急管理案例研究中心主编的《应急管理典型案例研究报告》中的江门鹤山“反核”事件整理。

② 连云港反核事件:2016年7月26日,有关部门领导赴连云港市调研中法合作核循环项目拟选厂址情况,随后网上出现报道“耗资超1000亿的核废料后处理大厂或落户连云港”,消息迅速扩散、发酵,引发公众恐慌,大量连云港市民走上街头,反对核燃料循环项目落户连云港。8月10日,连云港市政府发布消息,暂停中法合作的核循环项目选址前期工作。资料来源:根据北极星电力网“连云港反核废料事件始末”整理。

或在工程开工前就公开信息,则常常是没等到工程开工的那一天,对工程抵制的行动就开始了,同样导致工程无法开工。因此,在信息公开问题上,常常会导致作为决策者的地方政府不知如何是好,一时难以做出决定。

再看增加补偿策略。在敏感性工程建设过程中,必然会涉及拆迁、征地等利益问题,对于被拆迁、征地的对象给予必要的补偿是应该的,但是如何补偿的问题则是非常复杂的问题,因为利益补偿而引起对工程建设的抵制行为的事件,这样的例子太多。在利益补偿中,如果政府采取统一标准补偿,例如对征收的土地采取每亩同等价格的补偿,这样补偿工作非常简单,但会引起一部分认为自己土地比人家土地肥沃的人对补偿不满,因为毕竟土地肥沃程度不同、收益不同而造成被征收者的损益不尽相同。为解决问题,制定适当有差别的补偿标准是必要的,但如果地方政府或开发商对那些认为自己承包土地相对肥沃并对原补偿不满的人不适当地增加补偿,则有可能会进一步激发被补偿者要求增加补偿的欲望,甚至永远无法达到其所期望的目标,以至于出现某些“钉子户”。这种现象在房屋拆迁中表现得非常明显。

上述分析表明,在我国目前治理敏感性工程建设中利益主体间价值冲突的策略中,存在着两个明显的现实悖论,到目前为止,还尚未找到有效解决这两个悖论的办法。前面已指出,敏感性工程多元利益主体间的价值冲突或矛盾是敏感性工程社会稳定风险的成因之一,而且是一种更直接的成因。因此,要化解敏感性工程的社会稳定风险,就有必要化解敏感性工程建设中利益主体间的价值冲突。然而,由于在现有的化解敏感性工程利益主体间价值冲突的策略中,常常存在着悖论,这就使我国敏感性工程社会稳定风险的治理陷入了相对难以化解的困境之中。我们之所以说是一种相对难以化解的困境,是因为以上所揭示的化解敏感性工程利益主体间价值冲突策略中的悖论只是以上已有策略的悖论,并不意味着敏感性工程利益主体间价值冲突的化解存在着逻辑上不可克服的悖论。如果我们能找出新的、更有效策略,也许敏感性工程利益主体间价值冲突能够有效化解,敏感性工程社会稳定风险的治理困境会随之而解。当然,有关敏感性工程利益主体之间的价值冲突或矛盾不可能绝对消除,只可能是相对减少。从这个意义上说,敏感性社会稳定风险的治理也是相对的,风险不能彻底消除,但可以化解到可控程度。

四、结论

通过以上分析,我们解释了敏感性工程社会稳定风险有两个风险源:一是事实风险,即敏感性工程建设客观上存在利益风险、环境与技术的安全风险等,这些风险是引发其社会稳定风险的客观基础。但只有基础,并不一定能直接生成社会稳定风险。二是价值风险,因为不同利益相关者价值观的不同,导致他们对事实风险认知不同,从而直接引发其社会稳定风险。我们对敏感性工程社会稳定风险成因的分析,目的是进一步探讨化解社会稳定风险的措施。从逻辑上讲,要化解敏感性社会稳定风险,必须化解作为其社会稳定风险源的事实风险和价值风险。然而,在事实风险层面,通过技术和相关制度安排,可以最大限度地降低这种风险,但永远无法使这种风险完全消除;在价值风险层面,目前正在探索各种化解措施,但就目前常常采用的两种措施而言,即信息公开和增加补偿措施,有可能造成现实悖论,从而使有关治理陷入困境。但是,这种困境仅仅表明现有措施存在不完善之处,并不意味着敏感性工程社会稳定风险的治理成为不可能。其实,只要我们在实践中不断探索,不断总结经验,就一定会不断发现新治理方法和手段,不断完善已有的治理方法和手段,以最低成本、最有效的方法和手段使敏感性工程社会稳定风险得到更好的治理。

参考文献

- [1] 习近平. 在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告. 北京: 人民出版社, 2017.
- [2] 理查德·塔纳斯. 西方思想史. 吴象婴, 晏可佳, 张广勇译. 上海: 上海社会科学出版社, 2017.
- [3] 休谟. 人性论. 关文运, 郑之骧译. 北京: 商务印书馆, 2016.

- [4] 罗素. 西方哲学史:下卷. 马元德译. 北京: 商务印书馆, 1976.
- [5] 叔本华. 作为意志和表象的世界. 石冲白译. 北京: 商务印书馆, 1982.
- [6] 周晓虹. 再论“价值中立”及其应用限度. 学术月刊, 2005, (8).
- [7] 郑杭生. 关于我的社会学定义. 社会学研究, 1989, (5).
- [8] 德怀特·沃尔多. 行政国家: 美国公共行政的政治理论研究. 颜昌武译. 北京: 中央编译出版社, 2017.
- [9] 周晓虹. 现代社会心理学史. 北京: 中国人民大学出版社, 1993.
- [10] 康德. 纯粹理性批判. 蓝公武译. 北京: 商务印书馆, 1960.
- [11] 乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神. 张成福, 刘霞, 张璋等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [12] 亚伯拉罕·马斯洛. 动机与人格. 许金声译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [13] 郭位. 可靠性与我们的生活. 科技导报, 2009, 27(22).
- [14] 乌尔里希·贝克. 风险社会: 新的现代性之路. 张文杰, 何博闻译. 南京: 译林出版社, 2018.
- [15] 国家行政学院应急管理案例研究中心. 应急管理典型案例研究报告. 北京: 社会科学文献出版社, 2015.
- [16] 张小明. 我国社会稳定风险评估的经验、问题与对策. 行政管理改革, 2014, (6).

Reason and Governance Dilemma of the Social Stability Risk of Sensitive Engineering from the Perspective of Value Conflict

Hu Xiangming, Liu Peng (Beihang University)

Abstract Reason and governance of the social stability risk of sensitive engineering is one of the frequently discussed issues in the field of public management in recent years. At present, the social stability risk of sensitive engineering is mainly attributed to the “factual risk” caused by such engineering in both relevant discussions and practice. Our research finds that the reason for the social stability risk of sensitive engineering is the behavioral conflict that may be caused by the perceived differences in the factual risks due to different values among stakeholders. We call this “value risk”. Factual risk is only the objective basis for the formation of the social stability risk, and “value risk” is its direct cause. In fact, in the current practice of the social stability risk of sensitive engineering in China, we also have noticed the governance of value risk. The main measures are information disclosure and moderate increase in compensation, but in practice these measures may have “reality paradoxes” that will put specific governance into trouble. Of course, this dilemma is likely to be eliminated by further exploration and improvement of relevant measures so that the social stability risk of sensitive engineering will be better governed.

Key words sensitive engineering; NIMBY; social stability risk; value conflict; governance dilemma

■ 收稿日期 2018-09-07

■ 作者简介 胡象明, 北京航空航天大学公共管理学院教授、博士生导师; 北京 100191。
刘 鹏, 北京航空航天大学公共管理学院博士生。

■ 责任编辑 肖光恩