

Be Alert to the Social Risks Caused by the “NIMBY Effect” in the Field of Ecological Environment

Zhigang Wu

Yichun City Yuanzhou Ecological Environment Bureau, Yichun, Jiangxi, 336000, China

Abstract

With the rapid development of the current economy, the pace of urbanization, people's awareness of ecological environment protection is constantly enhanced, and the “NIMBY effect” caused by key construction projects in the field of ecological environment is increasingly prominent, which has a negative impact on social harmony and stability and economic development. Therefore, the adverse effects of the “NIMBY effect” can be dealt with by building a diversified governance system, promoting grass-roots democratic consultation, and establishing a benefit compensation mechanism.

Keywords

environmental protection; “NIMBY effect”; social risk; governance mechanism

警惕生态环境领域“邻避效应”引发的社会风险

吴志刚

宜春市袁州生态环境局, 中国·江西 宜春 336000

摘要

随着市场经济的快速发展,工业化水平不断提高,城市化建设的步伐加速推进,人民群众的生态环境保护意识也在不断增强,涉及生态环境领域的重点建设项目引起的“邻避效应”问题也日益凸显,这在一定程度上给当地社会和谐稳定与经济发展带来了不利影响,严重的易使政府的公权力失去公信力。为此,可通过推动地方立法、转变社会管理理念、推进基层民主协商、完善监管机制、建立利益补偿等方式来解决“邻避效应”带来的不利影响。

关键词

环境保护; “邻避效应”; 社会风险; 治理机制

1 引言

近年来,随着市场经济的快速发展,工业化水平不断提高,城市化建设的步伐加速推进,人们的生态环境保护意识也在不断增强,涉及生态环境领域的一些重点项目引进带来的“邻避效应”问题日益凸显,一些污染企业排放的污染物会严重影响到项目周边环境,由此造成周边居民不满,最终引发群体性事件,这不仅严重影响了社会和谐稳定,而且还在一定程度上影响了地方的投资环境,最终阻碍了地方经济社会发展。如何有效解决“邻避效应”带来的问题,降低引发的社会稳定风险,已成为考验地方政府执政能力与水平的一个现实问题,需引起我们高度重视和警惕。

2 生态环境领域“邻避”问题面临的形势

2.1 畜禽养殖类信访案件发生率较高

宜春市存有一定量的畜禽养殖中小企业,且多以小型

养殖户为主,由于养殖户缺乏环保意识,部分养殖场没有配套建设养殖废水处理设施或废水处理设施不符合污染物达标排放的要求,养殖废水出现直排、偷排、乱排等现象,导致与周边居民产生环境污染纠纷,近几年来是畜禽养殖业污染的高发期,畜禽养殖类信访案件常有发生。2021年5月—6月,中央第四生态环境保护督察组对江西省进行了为期一个月的环保督察,宜春市袁州区共接到了17件畜禽污染引起的环境问题信访件,2022年4月—5月,江西省生态环境保护督察组对宜春市进行了为期一个月的环保督察,宜春市袁州区共接到了10件畜禽污染引起的环境问题信访件,可以说,畜禽养殖类“邻避”问题已引起当前社会各界的广泛关注。

2.2 违反环保规定小型加工厂增多

由于当前地方的环境违法成本过低,加上企业环保主体责任意识缺失,有些小型加工厂在未办理工商营业执照、厂房用地手续、环保相关手续的情况下,就开启了从事如塑料加工、喷涂、竹木加工、金属加工、危废暂存等作业活动,这类小型工厂分布范围广、选址都普遍较为隐蔽,单靠常规

【作者简介】吴志刚(1988-),男,中国江西上饶人,硕士,从事生态环境保护研究。

环境执法难以被发现,最终往往是给周边环境带来一定污染后被周边群众举报后才被发现。比如2022年下半年宜春市袁州区有2家塑料加工企业,由于项目生产带来了周边环境污染,且无相关手续,被依法关停取缔。在生态文明建设逐步推进的过程中,由于居民环保意识不断增强,已越来越注重维护自身合法权益,违反生态环境保护规定而进行企业生产加工活动的行为不断被曝光,这类问题呈现逐年上升的趋势。

2.3 重点项目“邻避”纠纷时有发生

在经济快速发展的社会大背景下,一个城市工业快速发展很容易引进一些低端制造业和污染排放量大企业来支撑城市经济发展,与此同时在城市化推进过程中相对应的基础设施也在同步建设,这些工程往往会被当地视为重点项目,比如化工厂、垃圾焚烧发电厂、病死畜禽无害化处理厂、殡仪馆等,这类项目对居民身体健康、当地环境质量和地段资产价值等方面会带来诸多负面影响,从而会激发人们的嫌恶情绪,导致反对行为出现,最终产生“邻避”群访群闹问题。如国内最具代表性的2007年厦门对二甲苯项目事件,被当地称为最大的工业项目,然而项目的投入却引发了市民的强烈反对,最终政府妥协,停止了项目建设^[1]。2016年广东肇庆垃圾焚烧发电项目,被当地政府视为重点民生工程的发电项目,却遭到了千余人集体抗议反对建设^[2]。

3 “邻避效应”带来的风险隐患

3.1 极易引起恶性环境群体性事件

随着人们生态环境保护意识的增强,加上群众诉求表达、利益保障机制缺位或不畅,“邻避效应”已多次演变为具有社会破坏力、扰乱社会秩序、危害公共安全的环境群体性事件^[3]。2012年,什邡市宏大钨铜项目的开工建设引起了大量市民到政府门口集聚并上访示威,少数过激市民强行冲破警戒线,并与武警爆发冲突,直至特警采用催泪瓦斯和震爆弹才予以驱散^[4]。2014年,浙江余杭九峰垃圾焚烧厂项目的搁置,便是由于该区域两万居民的联名上街反对,期间该地区居民还发生爆发了规模性聚集,致使省道和高速公路的瘫痪,多人受伤^[5]。2016年连云港“反核废料”事件,引发了两次民众走上街头进行抗议游行,严重危害了公共安全环境^[6]。

3.2 将承担更多的社会风险与责任

随着社会主义法治建设的不断发展进步,人民群众的环保意识和维权意识也在迅速提升,涉及“邻避效应”的公共项目、重点项目也在不断发展,个体利益与群体利益、群体利益与社会公共利益的冲突与矛盾一直伴随而行,这类项目一般会存在一定的环境污染和健康伤害风险,一旦风险失控,就会对居民的身体健康带来危害,导致所在地将承担更多的社会风险与责任。比如宜春远大化工与周边居民环境纠纷事件,正是由于之前该企业废气排放问题迟迟得不到解

决,导致在2016年的中央环保督察期间被举报,最终企业进行了整体搬迁。2022年3月,宜春城市生活污水处理厂周边居民到市人民来访接待中心反映水厂运营臭味问题,严重影响周边住户的身体健康和正常生活,造成了水厂周边部分住户搬离。

3.3 容易使政府公权力失去公信力

一些“邻避”事件容易分化政府和群众之间的关系,使政府的公信力遭到群众的怀疑,加上有的地方政府处理事件不当,致使公权力很容易失去公信力。“邻避效应”问题往往是政府公共治理决策机制和风险管控机制的不完善带来的,对影响群众切身利益的项目建设缺乏与时俱进的治理方法和手段,使得“邻避效应”所关联的项目陷入“宣布引进-群众反对-被迫停止”的恶性循环。如2016年湖北仙桃、浙江海盐紧急宣布垃圾焚烧发电项目停止征地或停建,其中,仙桃市垃圾焚烧发电厂已开建,但城区只有一座垃圾填埋场,且已是严重超负荷运行,库容告急^[7];海盐县为着急解决生活垃圾处理问题,在当地民众不知情的情况下,直接公示出垃圾焚烧厂规划选址的论证报告^[8]。这些或是由于项目的规划布局不够科学,或是由于项目的建设信息不够公开透明,忽视了群众参与及其利益关切,或是由于项目的环境与风险评估流于形式等。

4 相关对策建议

如何处理好生态环境领域“邻避效应”问题带来的不利影响,还是要在制度层面上深化改革,实现突破,增强制度的有效供给,让政府部门真正做到“权为民所用”,并在阳光下行使权力,真正落实群众对重大项目的知情权、表达权、决策权。

4.1 加快推动地方立法,建立法律解决机制

“法者,治之端也”,良法是善治之前提。“邻避效应”问题所关乎的法律情况较为复杂,涉及到政府机关、企业、社会组织、个人之间的利益分配与协调,既有政府公共决策合法性、合理性和目的性问题,又有利益关联人的权利救济问题^[9]。当前国内还没有出台过关于解决“邻避效应”问题的相关法律,考虑到“邻避效应”问题存在的客观现实,加上问题的出现有地域的差异,因此可建议地方积极开展立法,并充分发挥地方各级人大代表的作用,完善有关法律法规,将可能产生环境污染的“邻避”项目的规划选址、决策实施的争端解决纳入法治化与规范化的轨道,逐步建立起生态环境领域“邻避效应”问题的法律解决机制。

4.2 尽快转变管理理念,构建多元治理体系

“邻避效应”问题要想处理好,最重要的还是在于地方党委政府要主动转变社会管理理念,传统的行政主导式管理应该转变为新时代法治治理,要树立起现代依法行政理念,要得到公众的认识与理解,获得公众的支持,逐步实现政府机构、社会组织、个人公众“共同决策”,尤其是一

些与公众利益直接相关,或是为社会群众广泛关注的问题,必须建立“政府+市场+社会共同参与”的多元主体治理体系^[10];与此同时还要加快完善决策信息公开制度以及环境知识的贯宣,加大“邻避”项目信息公开力度,用公开透明决策来取信于民,加强生态环境知识宣传教育,让利益相关人充分了解项目实施情况,正视“邻避效应”引发的负面影响。

4.3 务实推进基层协商,建立民主协商机制

要按照问政于民,协商于民、协商为民的意识,建立健全的基层民主协商协调机制,逐步落实基层协商,解决好群众的实际困难和问题,妥善处理好环境纠纷,促进社会层面和谐稳定。政府与企业、人民群众、社会组织之间,要搭建好平等对话的协商平台,引导公民参与,充分吸纳民意,且要以开放、包容的心态进行真诚对话,充分尊重和保障群众的享有环境权利,达到协商民主,打消各方疑虑,将不稳定因素化解在项目规划前期,避免因民众诉求表达不畅,不断累积而造成不可收拾的结果。

4.4 严格环境准入条件,形成多元监管机制

制定严格的环境准入条件,倒逼企业提升生产技术,减少污染物排放,达到从源头上治污的目的,从而提升社会公众对“邻避”项目的认同度,降低社会矛盾发生的概率。新环保法实施后,对企业的处罚力度大大加大,这对于解决生态环境领域“邻避效应”带来的社会问题,提供了十分明确的法律依据。依据新出台的法律法规完善项目环评工作,同时对投入运营的项目,建立起企业、政府和第三方共同参与的多元化监管机制^[11],提升项目监管的有效性和可信用,消除公众对“邻避”项目的疑虑和担心。

4.5 科学回应利益诉求,建立利益补偿机制

“邻避效应”出现问题所关联的项目大多数会影响到少数群体的权益,最终使公共利益无限放大,因此,地方政府绝不能顾及公共利益而忽视掉少数群体的合法权益,政府应当建立起一种利益补偿机制来解决“邻避效应”问题,可在项目建设初期就建立一套系统的补偿与回馈机制,如建立多元利益主体的补偿机制^[12]与构建多元化回馈补偿机制^[13],对于补偿方式及标准应把握补偿有效性这个核心要点,采取货币补偿与非货币补偿,个体补偿与区域补偿相结合的政策,并充分听取乡镇、街道、企业和社会公众、利益关联人等各方人士的意见,做到利益补偿的科学性与民主。

5 结语

生态环境领域“邻避效应”问题的产生是工业化、城镇化的必然产物,论文阐述了该领域“邻避”问题当前所面临的形势及其所带来的风险隐患,其中也结合了宜春市的一些实际案例,分析了“邻避效应”当前出现问题的一些原因,提出推动地方立法、转变管理理念、推进基层民主协商、完善监管机制、建立利益补偿等解决对策建议,对降低当前生态环境领域“邻避效应”问题带来的社会风险具有参考意义。

参考文献

- [1] 高敏.由PX事件所引发的关于提升地方政府治理能力的思考[J].化学学报,2017,9(9):70-72.
- [2] 钟艳萍,蒋育燕.环境群体性事件发生机理分析——以广东肇庆垃圾焚烧发电厂抵制事件为例[J].乡村治理,2017(6):49-52.
- [3] 刘旭东,彭露霖,胡佳岚,等.邻避效应向环境群体性事件转变的探究[J].法治与社会,2021(3):91-92.
- [4] 彭小兵,朱沁怡.邻避效应向环境群体性事件转化的机理研究——以四川事件为例[J].上海行政学院学报,2014,15(6):78-89.
- [5] 张利周.协商民主视角下邻避设施选址困境的治理路径——以杭州九峰焚烧厂为例[J].广东行政学院学报,2020,32(2):16-23.
- [6] 马天南.风险集聚类“邻避型”群体事件研究——基于连云港“反核废料”事件的分析[J].湖北文理学院学报,2017,38(6):25-29.
- [7] 邵青.协商治理视角下邻避效应化解的策略分析——以杭州市和仙桃市垃圾焚烧发电项目为例[J].中国管理信息化,2019,22(12):181-184.
- [8] 杜兴洋,王庆.制度化遣散:群体性事件网络舆情的回应逻辑选择——以浙江海盐垃圾焚烧发电厂事件为例[J].中共云南省委党校学报,2019,20(1):119-124.
- [9] 徐志群,兰景力,李占良.“邻避效应”问题的成因及其对策[N].学习时报,2017,5(4):1-3.
- [10] 唐红林.“邻避效应”问题根源及对策分析[J].人民论坛,2020(10):64-65.
- [11] 李文青,于忠华,杨峰,等.环保型邻避矛盾原因及对策分析[J].中国环境管理干部学院学报,2015,25(4):19-22.
- [12] 何兴澜,杨雪锋.多学科视域下环境邻避效应及其治理机制研究进展[J].城市发展研究,2020(10):28-33.
- [13] 唐卓忠.邻避效应下我国环评制度的平衡性研究[J].低碳世界,2022,12(1):13-15.