

6月5日世界环境日特别报道



过去一年发生的邻避运动,从发生到收场几乎都沿袭了同一套模式:某地被曝有重大污染项目在当地居民不知情状态下准备兴建,激起当地民众抗议,又通过网络等载体进一步发酵、扩大事态,使当地政府迫于沸热民意最终取消被反对项目

不要建在我家后院 邻避运动时代 与环保 NGO 的角色

■ 本报记者 王会贤

“你家附近有污染源吗?”这句话成了越来越多城市人交流的话题。如果有,并且可能会威胁到自身健康或利益时怎么办,一句话,“不要建在我家后院”。

“邻避运动”这个说起来有些拗口的词,这两年越来越多地被媒体提及。“邻避”来自英文 Not in My Backyard 首字母缩写的音译,也可以代入具体事件来解释,过去一年相继出现的什邡钼铜项目事件,厦门、大连、宁波、昆明 PX 事件,南通抗议纸企排污,北京居民反对京沈高铁线路规划等等,归根结底,都是附近居民要“保护自己的后院”。

类似事件的频发,似乎预示着邻避运动时代在中国的到来。自然大学发起人冯永峰认为,邻避运动以前也存在,但“兴盛期”确实刚刚到来。知识的普及,公民意识的提升,社会公众与财富往来的经验到达一定程度,加上电子产品的普及和网络的发展,都给邻避运动提供了极好的外部环境。而更重要的是,中国的环境污染和生态破坏,已经超出了公众忍耐的限度,并且缺少能让公众信任的公开透明的决策机制。

认识邻避运动

研究环境政治的中国人民大学国际关系学院讲师冉冉,分析了邻避运动本义中的四个特点:居民反对附近某一建设工程的集体行动,理由不仅限于对环境的考量;即便以环境为议题,其本身目的可能并非为了环境;通常是地方性、社区化、短期的,但示范效应明显;在英语语境中有贬义,会与自私、非理性情绪联结起来,更多保护自己后院利益,而不是整个社会公共利益。

可以看到,邻避运动原本所包含的内容更为广泛,比如小区居民出于影响地产增值的考量,反对小区旁边建造公墓,这也是其中一个类型。但目前在国内来说,邻避运动的含义似乎更单纯地聚焦在环保领域。

5月份,自然大学邀请环保、公益、法律领域多位专家学者,召开的一场邻避运动案例研讨会上提到的20起事件,被分为四个类型:事先预防型,以邻避运动方式阻止项目上马,防止本地区可能发生的环境危害;事后追究型,当环境危害已经发生后,受害者以司法诉讼街头运动等方式寻求正义公平的处理,及相应赔偿;生态保护型,主动建设和保护生态环境。

社区化联合自治的萌发

2009年底开始,北京市规划兴建的阿苏卫、东部高安屯、西部六里屯、南部南官4个大型垃圾焚烧发电厂,先后遭到周边社区居民和民间组织抗议反对,北京市政府都不同程度上做出了响应,目前只有高安屯的项目投入运行。

为什么这些人会出来反对?为什么是这样一个话题产生邻避运动?华南师范大学副教授唐昊认为,邻避运动当中可以看到社区化生存方式,带来了环境保

护的一种新方式,即公民群体中的自主联合。

唐昊说,城市居民群体在过去三十年时间之中发生重大的变化。个体来受教育程度提高,控制的社会资源更加丰富,自己作为公民个人力量不断增强,同时,从原来的单位化生存,现在变成社区化生存。单位体制下,单位成为大家长,你的工作和生活分不开,这是一种便于控制的体制。但是过去三十年社会结构发生了重大的变化,私营经济比重占到一半以上。居民从单位式生存体制过渡为一种新的社区化生存。在一个社区之中大

家彼此是平等的,最容易产生的组织方式是自治。

当你所居住社区本身受到威胁的时候,你要想出来维护社区的利益,也只能采用公民社会组织方式,平等协商,共同行动,每个人都积极参与的一种方式,才最有可能取得效果。

更广义上来看,唐昊认为,邻避运动虽然会产生具体项目上转移到其他地方的效果,但会产生民主激励的效应,“这样做会使你的孩子免受污染之苦,大家就都会采取相应的方式。另一方面,民主激励意味着如果某个地方民主意识不强,策略选择不

够得当,可能遭受污染的危害更大。邻避运动最佳的效果就是整个中国都成为我们的后院,这种状况之下,企业只能产业升级换代,而不用损害当地居民利益的方式发展经济。”

为何环保组织缺席

在大家关注度最高的几个事件中,目前还没有看到环保组织的身影。当然,不能因此说环保组织没有参与邻避运动,但比较主动介入的确实不多。中国人民大学国际关系学院讲师冉冉认为,可能是出于制度障碍和能

力不足等原因。

一方面环保组织出于自身保护需要,尽量在议题上去政治化;另一方面运作方式越来越项目化、逐利化,大量的资金可能更多投入到环保教育上,所以更多精力放在环保教育,而不是邻避运动上。

并且,环保组织并不都像大家所认为的那样,是草根组织。有些组织自身构成的精英化,可能导致其与邻避运动实际参与者不能进行有效沟通。环保组织当中存在理想主义价值观,或者完全的生态主义观点,认为自己保护的是整体的生态环境,对于为争取眼前利益而进行的邻避运动,可能某种程度上表现出旁观甚至不解的态度。这里也涉及到环保组织和邻避运动的区别,环境组织更多是为环境本身,邻避运动可能是出于消费主义和物质主义需求,首要目标是维护自身利益,是维权。两者有时存在一定的差异。

然而邻避运动中的集体状态并不容易构建理性,可能出现失控。唐昊认为,集体需要通过常态的组织化方式来构建理性。公民代理人、NGO的存在,会使其更加专业、理性地分析问题,这个时候集体理性才能够出现。“我们始终徘徊在个人理性和集体非理性的秩序循环之间,因为公民组织的不发达,这种深扎于深层的集体理性很难存在。”

NGO 可以作为运动后续的“承接者”

对于环保组织如何参与邻避运动中,环保组织自然之友理事梁晓燕给出了具体的建议,她认为,邻避运动的特征之一是突发性,尤其在信息比较封闭的情况下。这个过程中,专家、NGO或者记者,既不是发动者,也不是组织者,主体永远是当地社区居民和其意见领袖。但当事情发展下去,会继续吸纳社会力量,其中的成分就复杂了,需要有各种外部的东西去填补。

在突发性、短时间的运动结束后,往往问题还没有完全解决,需要一些更建设性的帮助,来实现原来计划内容的落地。这个阶段可能更多地需要NGO的合作,是环保NGO可以与当地社区组织形成长期合作的一个结合点。实际上这是环保NGO很薄弱的地方,在什么时间、从什么角度介入,都是需要一些思考和选择的。

“一场邻避运动就是一个社会声音,而沉淀下来的声音需和实地的公民行动结合,才能最终产生推动效果。承接者的任务就是将这种声音延续下去,带来真实的改变。”梁晓燕说,“希望有更多的组织和各个地方的邻避运动当中形成的这些公民力量,进行一种有机的结合。不仅仅着眼于这一个具体事件,更加着眼于未来更长阶段的一个共同努力的方向。那我觉得如果能够做到这一点的话,中国的NGO也可以说走到了另外一个阶段。现在我们还是在在一个很粗浅的阶段。”

延伸阅读

化解难于登天吗?

事实上,并不是只有中国面临“邻避现象”带来的苦恼。

近年北美最大的环保运动之一,就是反对美国和加拿大合作的“拱心石”项目——贯穿北美的输油管线。这个项目的反对者认为,输油管可能会发生泄漏,造成严重的环境灾难。抗议者曾包围了白宫,甚至有数十人在抗议时被捕。

当几个城市PX事件发生的时候,政府部门想到的首先是如何化解。华南师范大学副教授唐昊认为,中国目前这个阶段的邻避运动,还没有非常广泛、大规模地深入,只是零星开花的公民行动。对于这个阶段邻避运动所要求的一些改进

或目标,看起来并非难于登天。运动参与者需要达到保障相关利益方公共决策参与权,特别是当地居民参与权。

对于政府来讲,就是要开工项目透明化决策程序,强化政府责任承担机制;同时要求司法体系必须更加积极;对于企业来讲,制度和文化上需要承担更多社会责任,反市场歧视,为企业非污染化生存开辟道路。对于市场和企业,在目前状态,能做的事情是更多,而不是更少。

环境维权的特点,就是从来没有一个一刀切性质的解决方案。仅为发展而造的工业设施和生活必需的公共设施兴

建,两者所适合的衡量标准势必不同;而每个项目是否适合在某地建造,往往还与地方资源禀赋以及项目本身涉及的技术、风险管理,甚至当地民众的维权意识和科学水平等各方面都息息相关。因此,要对类似事件作出规范,需要的一定是专业、因地制宜又具备弹性的综合解决方案,才能避免事态的激化。

对于邻避运动的最佳处理方式,不是简单的维稳,不是简单的项目迁移和无原则地妥协,而是真正去解决问题。“邻避运动应该是更广泛和深刻的社会运动的前奏。”唐昊说。