

# 知识生产视阈下邻避现象的包容性治理

刘耀东

**[摘要]** 邻避现象本身具有高度复杂性，从知识生产的视角来理解邻避现象，是避免单一的社会决定论或科学决定论取向的现实需要。知识生产与包容性治理具有较强的逻辑洽适性：知识生产理论是包容性治理的逻辑前提，包容性治理是知识生产在公共治理中的具体实现，知识生产与包容性治理均具有多元主体参与的指向性。现实过程中政府部门对于公共利益的选择性忽视、专家与公众的认知差异性、地方政府封闭型决策以及专家咨询的变样所导致的政治排斥是邻避现象发生的重要根源。推进邻避现象包容性治理的合理进路，包括构建知识生产平台、尊重知识的差异性、构建多元知识参与模式、畅通知识集中渠道以及增强知识互动。

**[关键词]** 知识生产；邻避现象；包容性治理；逻辑关系

本文关注知识生产与包容性治理的逻辑关系，指出仅凭分散知识容易导致邻避现象<sup>①</sup>治理中出现政治排斥风险，主张在尊重多元主体知识生产的基础上，通过整体知识来实现政治吸纳，以达到邻避现象包容性治理的目标。

## 一、问题的研究背景

随着中国经济社会的不断发展以及城市化进程的快速推进，人们对诸如垃圾焚烧厂、火力发电厂、核电厂、殡葬馆等邻避设施的公共需求不断增长。与此同时，邻避设施因其具有较强的负外部性而往往遭到周边居民的嫌恶，由此引发的邻避冲突事件呈现出频发的态势，如江苏启东制纸排海工程事件、四川什邡宏达铅铜项目事件、广东番禺垃圾焚烧厂事件、福建厦门PX事件、浙江宁波PX事件等的发生，充分暴露出当前我国邻避现象的治理危机。

邻避现象已经引起我国各级政府和社会科学界的广泛关注，从不同视角对其研究，并形成了一系列有益的研究成果。在邻避冲突的成因方面，有学者主张利益冲突论，认为邻避现象实质上是一种基于社会利益冲突而产生的邻避情结<sup>②</sup>；也有学者主张调节失灵论，认为邻避现象源于利益主体间意见

---

作者：刘耀东，东南大学人文学院公共管理系教授，博士生导师，lydbnu@163.com。

\* 本文为国家社会科学基金一般项目“中国城市环境邻避风险的包容性治理研究”（17BZZ043）、湖南省哲学社会科学基金重点项目“环境邻避冲突治理中的政治吸纳研究”（18ZDB038）阶段性成果。

① “邻避”来自英文“Not In My Back Yard”（简称NIMBY），即“不要在我家后院”。邻避现象主要指相关利益公众因反对垃圾焚烧厂、火力发电厂、核电厂、殡葬馆等邻避设施而引发的抗争现象。

② 陈宝胜：《元协作型治理模式治理邻避冲突》，载《学术界》，2012（10）。

调节机制滞后与失灵<sup>①</sup>；还有一些学者主张公信丧失论，认为邻避现象根源于地方政府缺乏公信力<sup>②</sup>，等等。在邻避现象治理策略方面，有学者主张经济补偿论，认为经济补偿对于避免、化解邻避现象具有积极的意义<sup>③</sup>；也有一些学者主张沟通合作论，认为良好的风险沟通有利于消除公众对于邻避设施的恐惧与焦虑，以达成多方的有效共识<sup>④</sup>；另有一些学者主张决策完善论，认为当前政府应转变封闭式的邻避决策模式，倡导平等协商和民主开放的邻避决策模式<sup>⑤</sup>；还有一些学者主张公民参与论，认为要充分保障公民参与邻避设施选址与建设过程，建立民众的监督机制，真正赋予民众参与的权力<sup>⑥</sup>。在知识生产层面，有学者从经济学的视角来分析知识生产和消费的自身规律和发展趋势<sup>⑦</sup>；有学者从制度生成的视角来分析大众知识的运用以及扩大公众参与必要性<sup>⑧</sup>；还有学者从环境治理的视角探讨知识困境及其解决方式<sup>⑨</sup>；另有学者提出了知识生产的传统学科、跨学科和超学科的三种知识生产模式<sup>⑩</sup>。

这些研究虽然从不同的视角对邻避冲突和知识生产进行了深入的探索，学者们所主张的社会决定论、科学决定论以及互构论等在很大程度上为邻避现象的有效治理提供了合理化与科学化的路径。然而，上述研究过于强调邻避现象各主体的社会行为与理性逻辑，忽视了知识生产、邻避现象以及社会治理之间的逻辑关系。也就是说，这些研究并没有回答：为什么邻避设施在风险感知和利益权衡方面会引发公众的强烈反对？邻避现象各方在论争过程中产生了哪些知识？知识生产与邻避现象的包容性治理之间又存在怎样的逻辑关系？

邻避现象本身具有高度复杂性，对其进行深入理解要避免单一的社会决定论或科学决定论的取向，应将科学知识与社会共同生产作为一种“风格”<sup>⑪</sup>来理解。这种研究路径认为，环境知识生产者的主体是多元化的，既可能是政府和科学家，也可能是公众和社会组织。不同的主体对于邻避设施的表述、感受、假设、主张和管理技术是不一样的，所产生的知识也具有差异性。唯有从知识生产本身出发，正视与尊重政府、科学家、公众等是邻避现象中知识生产主体的事实，才能够有效实现对我国当下邻避现象的包容性治理。

## 二、知识生产模式与包容性治理的理论阐释

邻避现象场域中各主体相互作用，为彼此提供适当的信息和知识，这种知识生产去中心化取向为包容性治理提供了合理的进路。为此需要深入分析邻避现象的本质，对知识生产理论与包容性治理及其二者的逻辑关系进行具体的阐释。

### （一）知识生产模式的现象学

启蒙时代以来的传统科学技术论（Science and Technology Studies）主张知识生产的动力来自

① 何艳玲：《对“别在我家后院”的制度化回应探析——城镇化中的“邻避冲突”与“环境正义”》，载《人民论坛·学术前沿》，2014（3）。

② 张劲松：《邻避型环境群体性事件的政府治理》，载《理论探讨》，2014（5）。

③ 李珍珍、马奔：《公众为何反对？——一起高架桥规划邻避冲突的案例研究》，载《国家行政学院学报》，2015（5）。

④ 程惠霞、丁刘泽隆：《公民参与中的风险沟通研究：一个失败案例的教训》，载《中国行政管理》，2015（2）。

⑤ 王佃利等：《从“邻避管控”到“邻避治理”：中国邻避问题治理路径转型》，载《中国行政管理》，2017（5）。

⑥ 魏娜、韩芳：《邻避冲突中的新公民参与：基于框架建构的过程》，载《浙江大学学报（人文社会科学版）》，2015（4）。

⑦ 袁志刚：《论知识的生产和消费》，载《经济研究》，1999（6）。

⑧ 王锡锌、章永乐：《专家、大众与知识的运用——行政规则制定过程的一个分析框架》，载《中国社会科学》，2003（3）。

⑨ 杨立华：《知识困境及其解决方式：以环境治理为例的博弈模型构建》，载《中国行政管理》，2010（10）。

⑩ 王晓玲、张德祥：《试论学科知识生产的三种模式》，载《复旦教育论坛》，2020（2）。

⑪ Sheila Jasanoff. *State of Knowledge: The Co-Production of Science and the Social Order*. Routledge, 2004.

学术精英，宣称科学家自主的知识生产具有确定性与价值中立性。科学技术的成就使科学发现与技术发明作为一种新方法进入人类生活当中，知识生产主要在一种学科的认识语境中进行，通过同一性来设置学科边界，构成了话语生产的一个控制体系<sup>①</sup>，这便是传统的小科学知识生产模式。然而，第二次世界大战以后，科学的发展使得复杂的知识生产越来越呈现出“大科学”<sup>②</sup>的态势，并成为国家创新系统的重要组成部分。

“大科学”活动不仅要满足探索知识真理的需求，还要迎合国家与社会利益的需要。与“小科学”的单一化主体的知识生产模式1<sup>③</sup>形态相比，“大科学”在知识生产上具有跨学科、应用情境性、异质性与组织多样性、质量控制、社会问责与反思性等特征。<sup>④</sup>英国学者迈克尔·吉本斯等认为，依托大科学的知识生产模式在知识生产上更具社会弥散性，即知识生产能够在更多类型的社会机构当中进行，更多的组织与个人能够涉入其中。虽然“模式2—科学”<sup>⑤</sup>肯定了社会主体在知识生产中的地位，但极大地忽略更广泛的社会转型，这就是不可确定性与复杂风险性不断增加的“模式2—社会”<sup>⑥</sup>。在“模式2—社会”当中，科学（文化）、市场（经济）和国家（政治）之间的界限日益模糊，科学在与社会的互动过程中出现了新的态势：社会并不是一味接受科学单向地“喊话”，与之相反的是，社会以一种反思性态度来“回应”科学。<sup>⑦</sup>科学家所引以为豪的专业知识并不能实现其所宣称的标准化与普适化，其所存在的应用缺陷为公众的知识生产预留了空间。英国兰卡斯特大学科学研究中心负责人布莱·温妮（Brian Wynne）认为，知识生产并非技术专家所独有，公众虽然不掌握专业知识，但公众生产地方性知识，专业知识在与地方性知识的争论中并未取得压倒性优势，因此拥有地方性知识的公民都应有参与科技决策的权利。<sup>⑧</sup>科学与社会在相互作用的过程中，社会及其应用情境对科学知识的影响日益加深，知识生产呈现出多元化的态势。

## （二）知识生产与包容性治理的合适逻辑

包容性治理这一概念源自“包容性发展”，是善治革命的“元叙事”背景下寻求将包容性理念切入国家治理领域中的实现形式。虽然学者们对包容性治理的理解仁者见仁、智者见智，但在四个方面基本达成共识：（1）从治理框架来看，包容性治理强调打破传统的等级管理结构，实现政府、社会组织、企业、公众等多主体的结构性包容；（2）从治理权力来看，包容性治理摒弃了传统集权控制的权力模式，走向分权与合作的互动模式；（3）从治理手段来看，包容性治理不再保留过去的“命令—服从”“管理—控制”式的管理方式，转而寻求协商、对话、合作、谈判的治理之道；（4）从利益包容来看，传统管理型政府在国家利益至上的理念下，部分主体权益会遭到选择性遮蔽，而包容性治理则强调利益整合，将异质、无序、多元、差异的社会整合为均衡、有序、和谐的社会。综

<sup>①</sup> Michel Foucault, and Alan Sheridan. *The Archaeology of Knowledge ; And, The Discourse on Language*. Pantheon, 1972, p. 224.

<sup>②</sup> 普赖斯：《小科学，大科学》，世界科学出版社，1982。

<sup>③</sup> 知识生产模式1是指常规科学时代由科学家作为单一知识生产主体的模式，特点是具有层次结构、内部控制系统和学科世界。

<sup>④</sup> 迈克尔·吉本斯：《知识生产的新模式：当代社会科学与研究的动力学》，4-8页，北京大学出版社，2011。

<sup>⑤</sup> “模式2—科学”是英国学者吉本斯提出的知识生产模式，强调大量的组织、管理与政治活动介入科学知识生产之中，使得知识生产的主体得到扩大，给科学带来了质的变化，知识是非等级的、异质的，对科学以外的其他知识形式开放。

<sup>⑥</sup> “模式2—社会”强调知识生产在科学与社会之间的双向互动关系，社会承担知识生产的功能越来越明显。参见海尔格·诺沃特尼、彼得·斯科特、迈克尔·吉本斯：《反思科学：不确定时代的知识与公众》，11页，上海交通大学出版社，2011。

<sup>⑦</sup> 胡娟：《从政治介入到公众参与——知识生产动力学的进路考察》，载《江西社会科学》，2014（10）。

<sup>⑧</sup> Brian Wynne. “Misunderstood Misunderstanding: Social Identities and Public Uptake of Science”. *Public Understand Science*, 1992（3）: 281-304.

上所述,笔者认为,包容性治理是指多样化、具有平等地位的主体有效参与治理场域当中,通过协商、对话和谈判等方式来实现持续性合作互动的治理模式。

知识生产与包容性治理具有较强的逻辑洽适性。首先,知识生产理论是包容性治理的逻辑前提。古希腊哲学家柏拉图认为,“政治”与造船、医术等一样也是一门技艺、知识。在他看来,政治“只是用来考虑整个国家大事,改进它的对内对外关系的”的知识。<sup>①</sup>治理作为政治的一个重要方面,也需要一定的知识基础。政府作为单一化的治理主体,其知识是不完备的,即政府知识存在有限性。这是由于,一方面现代社会公共问题本身具有复杂性,其解决往往会超出政府的知识范围;另一方面,解决公共问题的知识往往较为分散和隐蔽,政府无法直接依据其现有的知识作为治理的信息基础。公共问题的知识困惑需要作为知识生产主体的社会科学家、企业、公众和社会组织等与政府建立沟通合作关系,从而导致包容性治理的发生,进而实现知识共塑。

其次,包容性治理是知识生产在公共治理中的具体实现。知识生产不是自生自发的过程,需要构建一定的社会情境。如在传统管理型政府时代,政府及其幕僚主导着公共政策知识的生产,而社会公众、企业及社会组织往往被政治排斥,因而知识生产带有深厚的政治色彩。而现代服务型政府打破了政府作为唯一公共治理主体的局面,社会公众、企业及社会组织等主体被包容到治理场域中,通过平等的沟通、互动与谈判机制,实现公共事务的包容性治理。可见,只有在包容性治理的社会情境下,科学家、社会公众、企业及社会组织作为重要的知识生产主体的功能才能够有效呈现出来。

最后,知识生产与包容性治理均具有多元主体参与的指向性。知识生产理论不断发展,从之前的“小科学”的模式1到现代“大科学”的“模式2—科学”,再到“模式2—社会”,多元主体特别是公众参与已经成为知识生产的新动力。根据科学技术论的研究发现,公众的积极参与不仅可以影响参与问题的最初选择与识别,还可以对科学问题或科学争论产生直接的影响。如美国马萨诸塞州沃本的当地居民于20世纪80年代对该地区高发的儿童白血病病例数据进行了自发收集与整理,对麻省理工学院启动三氯乙烯诱发基因突变项目起到了关键的作用。<sup>②</sup>而包容性治理同样也主张多元主体参与,并通过主体间的协商、对话、合作、谈判来达成共识。虽然知识生产与包容性治理在目标价值方面不尽相同,但二者都具有公众参与的指向性。

### 三、分散知识与政治排斥:邻避现象治理的现实性风险

邻避现象相关各主体拥有不同的知识,如政府部门拥有现状知识(关于公共问题及相关政策的现状的知识)与目标知识(政府基于公共利益和长远利益对公共领域的某一方面制定目标的知识);专家与研究机构拥有因果知识(关于公共问题界定、原因、解决机制、手段、方法等的特定知识)与预测知识(对事物未来发展趋势进行评价和估计的知识);公众与社会组织拥有情境性知识(依托每一个互动情境和行动主体而产生、存在、再生和传递的知识)与地方性知识(一些科学技术知识受限于地方性主客观因素的影响而产生的与专家认知不一致的知识)。

在邻避现象中,各参与主体拥有的知识具有差异性,并在多方围绕邻避项目的争论过程中呈现出来。其中政府部门的现状知识与目标知识主要围绕着促进地方经济发展、民众生活便利以及邻避

<sup>①</sup> 柏拉图:《理想国》,148页,商务印书馆,1986。

<sup>②</sup> Allan Mazur, et al. *No Safe Place: Toxic Waste, Leukemia, and Community Action*. University of California Press, 1990.

项目的安全性等方面来论证项目的合理性与可行性，试图说服公众应服从政府的邻避项目决策；专家与研究机构的因果知识与预测知识则从更为专业的视角来对邻避项目安全性和风险性进行科学论证和解释，从而支持或反对邻避项目的选址和建设；公众与社会组织的情境性知识和地方性知识则从身心健康感知、搜集相关证据等方式来质疑邻避项目技术的安全性，并试图表明“普适性”的科学知识在运用于地方的特殊、具体情况时会存在差异性。

邻避现象参与主体生产的知识具有高度分散性，虽然各个参与主体分别拥有某种知识的相对优势，如果不对这些分散知识进行合理集中，使之转化为整体知识，邻避治理就会缺乏良好的知识基础。然而，在现实过程中，政府作为最重要的治理主体，往往存在知识上的自信，其通常过于注重自身的知识话语，将分散知识当成整体知识，在决策治理当中，忽视了其他知识生产主体的参与，从而造成了政治排斥。政治排斥虽然在形式上表现为对公众（社会组织）参与的排斥，但实质上是对其他知识生产主体资格的拒斥，这种拒斥的结果使邻避现象治理中的决策依据的只是少数主体的分散知识，而非整体性知识，容易产生如下治理风险：

第一，公众利益的选择性忽视导致邻避现象。从理论上讲，政府存在的目的是为了维护公共利益，以解决公共问题和集体困惑。但在现实过程中，政府官员对于公共利益的认知本身是一个典型的知识难题，且对于公共利益的辩论本身交织着价值判断与经验性知识。<sup>①</sup> 在邻避设施选址过程中，一些地方政府一般认为诸如垃圾掩埋场、火力发电厂、垃圾焚烧厂、核电厂等邻避设施建设的目的是为了发展地方经济，增进人民群众的福祉，符合公共利益的精神，公众应该对政府的决策予以理解，而不应该进行抵制。这样一来，以政府意识代替公众意愿实质上是以公共利益的名义来遮蔽具体的社会利益。就邻避设施选址和设置而言，其引发的环境邻避冲突已成为一种典型的城市空间问题。<sup>②</sup> 一些地方政府往往以公共利益的代表者自居，按照“最小抵抗路径原则”，选择性忽视环境邻避设施周边公众的空间权利，将邻避项目尽可能选在反抗力量较小的地方，这种强调“公共利益”优先而排斥公众参与的邻避项目选址决策，极易导致邻避冲突事件的发生。如在广东江门核燃料项目事件中，政府以“促进地方经济发展、增加民众就业机会”的名义来推进项目，在地方政府看来，该项目是符合“公共利益”的。然而，在公众看来，无论地方政府如何宣传项目的合理性与重要性，其实质上是打着“公共利益”的名义来遮蔽相关公众利益、以牺牲居民利益为代价换取GDP的增长。<sup>③</sup>

第二，专家与公众的认知差异性衍生邻避现象。法国哲学家利奥塔尔认为，科学如果没有叙事则将陷入它所谴责的预期理由，将被迫自我假设和预先判断。<sup>④</sup> 专家所拥有的因果知识和预测知识并不能保证科学地精确地预测与认知邻避风险。正如英国社会学家吉登斯所言，科技专家所造成的不确定性实质上是无法通过专业知识的发展来消除的。<sup>⑤</sup> 在广东江门核燃料项目事件中，专家认为核燃料产生高于常规值的辐射只有放置在核反应堆才会实现。因此，核燃料厂与核电站相比，辐射造成人体伤害的可能性更低，对于百姓身体的影响几乎可以忽略不计。然而，公众认为该项目存在核爆炸、泄漏、辐射、运输安全、环境污染等问题。为了抵制项目实施，他们聚集在一起，高喊“要生命，不要GDP”的反对口号。<sup>⑥</sup>——与科技专家利用概率来计算和评估风险的方式不同，公

① 王礼鑫：《基于知识视角的政策制定基本问题探析》，载《中国行政管理》，2017（6）。

② 王佃利、徐晴晴：《邻避冲突的属性分析与治理之道——基于邻避研究综述的分析》，载《中国行政管理》，2013（12）。

③⑥ 许敏：《从管制到协商：邻避冲突治理模式研究》，50页，武汉大学出版社，2020。

④ 让-弗朗索瓦·利奥塔尔：《后现代状态：关于知识的报告》，61-62页，生活·读书·新知三联书店，1997。

⑤ 吉登斯、皮尔森：《现代性：吉登斯访谈录》，195页，新华出版社，2000。

众倾向于通过自身经历与社会背景来评估风险。专家却无法消除所有的不确定性，而公众想要追求绝对的零风险，科学评估的结果往往会让公众感到失望。<sup>①</sup> 诸多邻避现象表明，即使是损害后果极小的邻避风险，公众都可能会产生强烈的嫌恶。如在几乎所有由专家开列的风险阶梯中，有毒垃圾处理场与核电站的风险虽然处在最低位阶，但就公众风险关切度而言却是最高的。<sup>②</sup> 因此，专家对于邻避设施因果知识和预测知识的过度自信往往是引发邻避现象的重要根源之一。

第三，地方政府的封闭型决策造成邻避风险。政府部门具备现状知识和目标知识，对邻避设施的正外部性和负外部性有一定的了解。因此，这些政府部门往往以专业化自居，并依据其现状知识和目标知识来进行邻避项目决策。在政府部门看来，只有他们可凭借现状知识和目标知识来保证邻避决策的效率和质量，公众往往缺乏邻避项目相关知识，因而没有必要参与决策，且公众与社会组织的参与容易为地方政府决策带来噪音和干扰。因而，政府部门习惯于孤立封闭的邻避决策模式，而将公众排除在外，这是政府部门知识上自负的重要表现。如江苏启东制纸排海工程项目，地方政府认为该项目不仅有利于地方经济发展，而且对海洋生态环境没有影响，在没有充分征求各方意见的情况下进行了项目决策选址，这种封闭型的决策模式导致事件逐渐升级，即从公众的和平“散步”发展到暴力冲突和对抗。<sup>③</sup> 实际上，除了邻避项目的相关显性知识之外，一些公众和社会组织掌握的情境性和地方性知识则被地方政府所忽视。

第四，政府与专家知识上的“合谋”引发邻避现象。为了提高邻避项目的科学性，政府会有选择性地联系那些支持邻避项目的专家来为公众答疑解惑，这样一来，行政决策领导者的意志往往对专家的意见产生重要的影响，专家咨询制度由咨询走向了支持<sup>④</sup>，公众合理化的意见表达渠道容易受阻。尤其是在邻避项目施工后引发周边利益公众的抗争之时，政府部门会邀请专家来为公众就邻避设施标准设置、操作技术、国外经验等进行“权威”解答，力图使民众消除疑虑。但由于专家是由政府指定的，其往往容易为地方政府官员的意志所左右，更多地会站在政府的层面来解释邻避设施的安全性，而对尚有争议的知识领域并非秉持客观的精神来解释潜在的风险。政府与专家在知识上的“合谋”实际上在排斥公众的情境性知识和地方性知识。公众与社会组织等主体虽然有一定的利益表达权，但话语权较弱，仍处于低度参与的状态，难以对政府决策产生实质性影响。

#### 四、整体知识与政治吸纳：邻避现象包容性治理的应然进路

在邻避现象治理过程中，单个主体拥有某些类型知识生产的优势，但这些知识只是分散的知识，而有效的治理必须依赖整体知识。因此，如果不能对这些分散知识进行有效集中，就不会形成整体知识。当然，所谓整体知识只是一个相对的概念，而非绝对，政府在治理过程中实际上是“有限理性”。英国经济学家哈耶克认为：“人类的知识不可能是完全的，因此需要一种不断交流和获得知识的途径”<sup>⑤</sup>。因此，整体知识意味着将政府在邻避现象治理过程中尽可能将相关各主体作为平等的参与者纳入治理框架当中，尊重各主体知识生产的话语地位，实现分散知识集中为整体知识，

① Theresa Garvin. "Analytical Paradigms: The Epistemological Distances between Scientists Policy Makers, and the Public". *Risk Analysis*, 2001 (3): 443-456.

② 布雷耶：《打破恶性循环：政府如何有效规制风险》，42页，法律出版社，2009。

③ 彭小兵、喻嘉：《环境群体性事件的政策网络分析——以江苏启东事件为例》，载《国家行政学院学报》，2017（3）。

④ 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》，载《公共管理学报》，2013（10）。

⑤ 哈耶克：《个人主义与经济秩序》，85页，北京经济学院出版社，1989。

以整体知识作为邻避现象治理的有效依据，进而走向邻避现象的包容性治理。具体而言，基于整体知识的邻避现象包容性治理的应然进路包括如下几个方面：

第一，构建知识生产平台，完善多元参与治理主体结构。政府必须清楚地意识到，依赖单个利益主体的知识储备难以有效解决现代复杂社会中的公共问题，推动政策的制定与执行有必要综合考虑治理过程中各种类型的知识。<sup>①</sup> 政府与专家在邻避项目选址决策中的孤立封闭以及在邻避现象发生时政府的强干预措施所依据的只是分散知识，即少数主体而非多元主体的知识治理结构。而整体知识的形成依赖于分散知识的有效集中，构建多元参与治理主体结构正是知识走向集中的平台。各主体在多中心治理结构当中通过合作来创造治理机制，有时甚至没有政府机构的参与。<sup>②</sup> 政府、专家学者、公众、社会组织等在多元治理主体结构中能够有效分工，如政府是邻避现象治理的主导力量，不仅生产现状知识和目标知识，还应该组织引导多元主体协同参与邻避现象治理；专家与研究机构可在邻避现象中提供邻避设施相关的科学知识，并对邻避项目容易引发的潜在风险进行有效的评估；利益相关民众以及社会组织通过生产情境性知识和地方性知识对项目进行质疑，从而有效监督项目的选址与有效实施。

第二，尊重知识的差异性，消除邻避现象治理中的政治排斥现象。邻避现象发生的一个普遍规律是“项目悄悄上马、聚众反对叫停”。近年来，诸多邻避项目的“上马—抗议—停止”的现象多次在全国各地出现。之所以出现这种现象，其中一个根本原因在于忽视了多元主体关于邻避项目知识生产的差异性。实际上，后常规科学时代的来临使得政府和专家已经无法在科学知识上实现完全垄断，只有在科学与社会之间形成良好的互动，才能够突破传统技术治理的困境。鉴于知识生产主体的多元性，任何主体不应该将自己的知识视为绝对的真理而强加于其他主体之上，需要尊重知识的差异性，构建良性机制来平衡政府、专家、公众与社会组织等主体之间的关系。尊重知识的差异性就是要求在邻避现象治理过程中平等地对待各个主体，特别是弱势群体。政府部门不能垄断邻避知识话语权，更不能凭借其权力优势采取孤立封闭的决策治理模式来排斥其他主体的政治参与。包容性治理要求各治理主体在解决分歧的过程中恪守“应该平等”的原则，尊重各主体知识的差异性，激励各治理主体，尤其是利益相关主体以及弱势群体积极参与协商对话，让不同观点、理念、意识、想法发生碰撞，消除知识生产过程中出现的政治排斥现象。

第三，构建多元知识参与模式，推进邻避共识的达成。邻避项目“一闹就停”无论是对当地经济发展还是公众的长远利益都是十分不利的，而寻求邻避共识的达成对于政府和公众而言是一种双赢的结果。因此，可建立共识会议、公民陪审团、焦点小组会议以及公民咨询委员会等公众参与模式来推动知识的交流与沟通，从而达成邻避共识。如共识会议主要由非专业人士和专家组成，是对邻避现象进行观点表达的论坛；公民陪审团强调公民对讨论会议的参与性，其成员由公众选举产生，为公众和政府就邻避的相关问题提供政策建议；焦点小组会议作为一种公众参与机制，其组成应尽可能地选择包括政府部门、社会组织、企业以及公众等主体参与，这有利于增进民众、政府及专家之间的良性互动；公民咨询委员会一般由政府或者其他组织者就特定环境工程或者政策选择普通公民担任公民咨询委员会的委员，其有利于增强公众对邻避项目的了解和信任，在政府与公众、专家与公众之间建立良好的沟通渠道。上述四种知识参与模式各有其优势，如共识会议有利于在公众与专家之间达成共识；焦点小组会议有利于提升邻避项目的合法性；公民陪审团能够有效地影响

<sup>①</sup> David Ockwell, and Yvonne Rydin. "Conflicting Discourses of Knowledge: Understanding the Policy Adoption of Pro-burn-ing Knowledge Claims in Cape York Peninsula, Australia". *Environmental Politics*, 2006, 15 (3): 379-398.

<sup>②</sup> 约瑟夫·S. 奈、约翰·D. 唐纳德：《全球化世界的治理》，3页，世界知识出版社，2003。

政府的邻避决策；公民咨询委员会能够增强多主体的沟通与协调。四种参与途径本身没有优劣之分，应根据邻避项目的类型以及邻避现象的实际情况来选择合适的参与模式。

第四，畅通知识集中与利益表达渠道，推动邻避治理共识的达成。邻避现象中相关主体的知识生产往往与利益诉求交织在一起，并常常通过制度化与非制度化两种渠道自下而上进行集中。其中制度化的表达渠道主要有人民代表大会、政治协商会议、诉讼、信访、上访和请愿、媒体等。而非制度化的表达渠道主要有越级上访、闹访、暴力维权、“散步”、游行示威等。起初，邻避现象相关公众一般使用制度化的知识集中与利益表达渠道，但往往在这类渠道受阻或者合理诉求得不到满足的情况下被迫使用非制度化渠道。如2016年江苏连云港反核废料事件中，当地民众得知乏燃料后处理大厂项目即将落户的消息后，纷纷通过微信等新媒体来表达反对的意见，但地方政府并没有做出及时的回应，最终导致民众通过非制度化的渠道进行暴力维权。<sup>①</sup> 要避免非制度化渠道维权现象的发生，政府应通过政治吸纳而非政治排斥的方式，不断畅通邻避现象治理的知识集中与利益表达渠道，通过信息技术手段来屏蔽相关主体的身份、文化、社会地位、利益等方面的差异，在协商过程中寻求达成共识，实现邻避现象的包容性治理。如在浙江余杭垃圾焚烧厂事件当中，虽然前期地方政府采取强制选址导致冲突事件的发生，但后期地方政府改变了单向的信息沟通和强制行为方式，组织了听证会，充分尊重民众的知识话语权，消除了政治排斥，制定了有效的补偿方案，最终使得搁置一年之久的项目得以重新启动。<sup>②</sup>

第五，增强知识互动，完善治理场域的沟通协商方式。知识的集中与整体性知识的获得离不开知识场域的互动。邻避现象包容性治理当中主客体结构的消解以及政府的“去中心化”有利于构建主体间的知识互动机制。知识生产民主化并非是科学家和政府通过各种方式说服公众来推动邻避项目的实施，而是认识到科学家、政府与公众之间在知识生产中存在认知方式的差异。邻避现象的包容性治理要求在邻避现象治理过程中应尊重各个知识生产主体，强化主体间的知识交流和磋商，让多元的知识生产主体能够有效参与邻避现象治理当中。德国学者哈贝马斯认为主体间性对主体性的替代意味着“我们必须从意识范式转为交往范式”<sup>③</sup>，为此他提出了主体间通过论证的方式来增强知识话语的互动，以达成协商民主中的共识。除了哈贝马斯所主张的论证协商民主方式之外，美国政治哲学家艾丽斯·杨（Iris Young）强调创新沟通协商的手段，认为修辞、诉说、问候等具有人格和情感的沟通方式也是值得提倡的。<sup>④</sup> 总之，只有通过多元化沟通协商方式来推进知识的有效集中以形成整体知识，才能够最终实现对邻避现象的包容性治理。

## 五、结语

当下邻避现象此起彼伏，从核电辐射、垃圾焚烧再到空气污染和水资源破坏，邻避设施建设及引发的技术风险已然成为一个世界性的议题。邻避问题十分复杂，尤其是其涉及自然科学领域的技术与知识。从知识生产的视角来理解邻避现象，是避免单一的社会决定论或科学决定论取向的现实需要。

知识生产理论与包容性治理具有较强的逻辑洽适性。在邻避现象治理过程中，多元主体均有其各自的知识生产优势，但不足的是单个的主体拥有的只是分散的知识，从分散知识向整体知识集中

① 陈宝胜：《邻比冲突及其治理模式研究》，142页，中国社会科学出版社，2018。

② 许敏：《从管制到协商：邻避冲突治理模式研究》，54页，武汉大学出版社，2020。

③ 尤尔根·哈贝马斯：《现代性的哲学话语》，347页，译林出版社，2004。

④ Iris Young. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton University Press, 1990, p. 63.

的过程意味着邻避现象的解决需要走向包容性治理。然而，现实过程中政府部门对于公共利益的选择性忽视、专家与公众的认知差异性、地方政府封闭型决策以及政府部门与专家的知识“合谋”所导致的政治排斥是邻避现象发生的重要根源。因此，推进邻避现象包容性治理的合理进路，包括构建知识生产平台、尊重知识的差异性、建立多元知识参与模式、畅通知识集中渠道以及增强知识互动。

本文从知识生产的视角来对邻避现象及其包容性治理的探索还是初步的，还有诸多议题尚待研究。比如对邻避现象治理方面的知识生产类型、知识集中过程、知识的合法性标准、知识集中的成本、整体知识的评判标准等还需深入研究。我们的目的是提供知识生产运用于邻避现象包容性治理的新题域，希望政府在对未来邻避现象的治理过程中关注整体性知识与话语体系构建，从而推进国家治理走向现代化。

## Managing NIMBY Cases Inclusively from the Perspective of Knowledge Production

LIU Yaodong

(School of Humanities, Southeast University)

**Abstract:** The phenomenon of NIMBY (Not In My Backyard) is highly complex. To understand the phenomenon of NIMBY from the perspective of knowledge production is a practical need to avoid the tendency of single social or scientific determinism. The theory of knowledge production is logically correlated with the management of NIMBY cases in an inclusive way; the former serves as the logical premise of the latter, while the latter is the concrete realization of the former. Both feature a participation of multiple subjects. In reality, NIMBY cases occur when public interest is selectively neglected by government, when the views of experts and the public diverge, when local government lacks transparency in decision making, and when governmental departments disagree with their experts to a degree of leading to political exclusion. Therefore, to manage NIMBY cases in an inclusive manner, it is reasonable to construct a platform of knowledge production, respect the diversity of knowledge, construct useful models of participation of knowledge, unblock the channels of knowledge concentration, and to enhance the interaction of knowledge.

**Key words:** Knowledge production; NIMBY phenomenon; Inclusive management; Logical relation

(责任编辑 林 间)