

# 邻避设施回馈金制度： 重塑政府公信力的路径借鉴

——来自台湾的经验

王奎明<sup>1 2</sup> 张贤桦<sup>2</sup>

(1.上海交通大学 中国城市治理研究院,上海 200030; 2.上海交通大学 国际与公共事务学院,上海 200030)

**摘要:** 回馈金制度的实施标志着台湾对于邻避运动的治理进入成熟的制度化阶段。“自主性理念”的秉承是回馈金制度的精髓。“自主性理念”践行的关键在于两个方面,首先是政府的科学定位——主持而非主导;其次是社会的充分自主——主人翁而非简单参与者。回馈金制度秉承的“自主性理念”对于破解大陆目前面临的邻避困局具有极强的借鉴意义,有助于弥合政府的风险承诺与民众臆想之间的鸿沟,重塑政府公信力,逐步进入到制度化的治理轨道。

**关键词:** 台湾地区; 回馈金制度; 自主性理念; 政府公信力; 职能转变

**中图分类号:** D927.58 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-1590(2018)01-0064-09

DOI:10.14157/j.cnki.twrq.2018.01.008

2016年底国务院印发了《“十三五”生态环境保护规划》,规划中特别指出“十三五”期间将重点发展生活垃圾焚烧发电技术,2020年垃圾焚烧处理率达到40%。近年来由垃圾焚烧厂等邻避设施引发的邻避运动层出不穷,政府对于邻避设施的科学规划与治理也提到了前所未有的高度。大陆的邻避困局到底应该如何破解?潜在风险的顾虑是民众抵制邻避设施的最根本原因,这一点毋庸置疑,但是笔者在深入研究了多起邻避运动案例之后发现,民众对于潜在风险的理解在很大程度上是基于臆想和跟风,而实际上邻避设施兴建单位和各级政府对于风险的管控已经趋于成熟,关键是民众并不认可,政府公信力的缺失才是推动民众抗争的直接动力。因此,邻避运动治理的关键是政府公信力的重塑,而重塑的关键在于弥合政府承诺与民众臆想之间的鸿沟,在这一点上台湾地区回馈金制度的治理经验可以为大陆提供有益借鉴。

台湾地区的邻避运动于上世纪70年代末开始在全岛范围内广泛出现,现已进入成熟阶段,即治理方式的常态化与制度化。台湾对于邻避运动的治理方式经历了“冲突后化解”到“冲突前规避”的转变,这也是对于邻避运动成功治理的关键。在上世纪80年代邻避运动出现的早期,台湾曾侧重于矛盾纠纷的事后化解,但是邻避运动的矛盾爆发点往往集中于设施建设前的环评、选址问题,事后化解的治理思路往往是本末倒置,造成的恶性循环就是政府公信力不断丧失。1990年代

基金项目:台湾政治大学“2016两岸暨国际学人研究奖助计划”项目支持

作者简介:王奎明,男,博士,上海交通大学中国城市治理研究院、国际与公共事务学院助理研究员;

张贤桦,女,上海交通大学国际与公共事务学院硕士研究生。

台湾开始转变思路,侧重于“事先规避”,即颁布了邻避设施的回馈金制度,政府公信力得以重塑,这成为台湾邻避运动治理走向成熟的转折点。

## 一、何为回馈金制度

台湾地区回馈金制度,顾名思义是指给予邻避设施周边民众的金钱回馈制度。该制度设计的直接原因是邻避设施对于周边民众在有形、无形的健康或者财务方面可能面临损失而给予的补偿,包括垃圾焚烧厂、PX项目、核电站等显性高污染设施存在的安全隐患,以及精神病院、墓地、养老院等隐性污染设施造成的心理不悦。回馈金制度的设计初衷包括两个方面的内容,从浅层来讲是规避冲突。邻避设施存在潜在风险这是不争的事实,周边民众必然感觉自身利益面临风险,回馈金的提供就是为了平复民众的心理落差,从而规避邻避冲突。从深层次来讲,回馈金制度是为了矫正正义。<sup>[1]</sup>邻避概念本身折射出的就是“多数人受益、少数人受损”的社会现实,而这明显是有失公允的,回馈金制度的存在就是为了尽可能地实现社会正义。

回馈金制度中需要特别澄清“回馈金”与“补偿金”的不同,两者存在质的区别。首先两者提供的基础不同,回馈金的提供是基于潜在风险的存在,换言之并未出现实质性的伤害,存在的伤害也仅仅停留在噪音污染、心理不悦层次。补偿金的提供则是基于明显伤害的出现,如财务损失、健康危害等。其次两者用途的规定不同,回馈金的直接提供对象是群体,且在用途上多有限制,补偿金的直接提供对象是个人,用途不受限制。

### (一) 回馈金制度成功的关键不在“金”

台湾地区回馈金制度中对于回馈金额的规定是相对低廉且固定的,如垃圾焚烧厂每焚烧一吨垃圾回馈金额为200元新台币,按照邻避设施所覆盖的民众数量而言,回馈金额并不算高,却为何得以成功实施呢?这就引出了另外一个问题,民众对于邻避设施的接受度与回馈金额之间是否存在相关性。国际上大量的案例研究表明,回馈金额增加并未显著提高民众的接受度,甚至在一定程度上降低了民众的接受度,<sup>[2]</sup>激发民众对于“金钱换健康”的抵抗情绪,台湾多起邻避运动也印证了这一点。

对于回馈金额的效用,B. S. Frey & F. Oberholzer-Gee从经济心理学的角度归纳出三种类型:1.排挤效用,即经济补偿的提供会弱化民众某种态度或行为动机;2.增进效用,即经济补偿的提供会强化民众某种态度或行为动机;3.外溢效用,即个人本来应该有的态度和行为,却必须要得到经济补偿后才会出现。<sup>[3]</sup>笔者曾借鉴他们的相关研究经验对昆明PX事件中回馈金额效用进行了研究,结果如图1所示。<sup>[4]</sup>

从图1可以看出,我们预期民众的支持度会随着回馈金额的追加而平滑上升,但实际情况是,排挤效用和增进效用得到了淋漓尽致的体现。民众的支持度从最初无回馈金的22.9%降到提供回馈金的17.4%。进一步访谈发现,回馈金额的追加对于民众支持度的改变影响不大,但是临界点是民众认为可以彻底改善目前

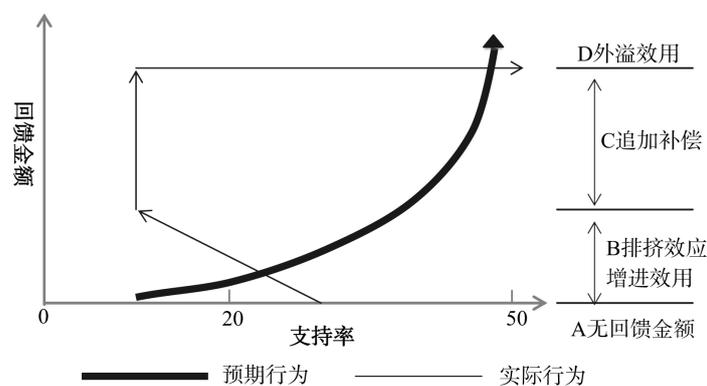


图1 回馈金额对昆明民众支持度的影响

的生活境遇,直观一点来讲,是回馈金额足以让民众重新买房搬家,远离污染设施,而这对于政府而言将是巨大开支,不太可能实现。由此可见,回馈金额并不是台湾回馈金制度成功的关键。

## (二) 回馈金制度的精髓是“自主性”

邻避设施种类繁多,且不同类别之间存在较大差异,台湾有针对性地制定了不同的回馈金制度,诸如针对垃圾焚化厂的、核能发电厂的、化工厂的、火葬场厂的等等。所有回馈金制度都秉承一个基本理念——自主性,这是台湾回馈金制度的精髓。台湾回馈金制度设计的核心原则是“利益相关人参与原则”,即利益相关人共同参与公共事务的管理与决策,民间组织、私人部门与政府建立伙伴关系并共同承担责任,<sup>[5]</sup>实现民众对于回馈金制度操作的自主性,这已经成为欧洲很多国家处理邻避设施争议的关键指导原则。从理论角度而言,“利益相关人参与原则”是“多主体治理模式”的体现,政府并不是唯一的治理主体,同时还存在着包括民间组织、私营企业,甚至是公民个人以及社群在内的多个治理主体。<sup>[6]</sup>“多主体治理模式”打破了单主体模式的固有范式,不再是单一主体对决策权拥有终极垄断,实现了多主体间的良性互动。<sup>[7]</sup>有学者总结了台湾邻避运动的原因,主要集中在这几个方面:设施选址程序不规范、信息发布不足且易遭扭曲、环境评估的程序与阶段不合理等。<sup>[8]</sup>这些问题都是台湾威权时代单主体治理模式的必然后果,而回馈金制度对于民众自主性的激发使得台湾成功突破了邻避困局。

需要特别强调的是,台湾回馈金制度中“自主性理念”的践行最为关键的一点是对于政府角色的科学定位——主持而非主导。在回馈金制度中政府只是各个利益相关主体博弈的召集人和平台提供者,超脱于制度实施的具体事务之外。下文将结合台北垃圾焚化厂回馈金制度,总结相关经验,为政府公信力的重塑探寻路径。

## 二、民间力量——回馈金制度执行的核心力量

回馈金制度是台湾治理邻避运动的关键性制度,但是制度本身的条款内容却极为简洁,如“台北市垃圾焚化厂回馈地方条例”。该条例适用于台北现在运行的3个垃圾焚化厂,即内湖垃圾焚化厂、木栅垃圾焚化厂、北投垃圾焚化厂。条例总共只有11条,寥寥数百字内容,仅对回馈金额、发放比例、支出范围等核心问题做了方向性规定,为具体回馈金制度的实施留有充足的自主性空间。

### (一) 去政府化——回馈金管理委员会的定位

回馈经费管理委员会是专设的组织机构,全面负责具体设施辐射周边区域的回馈金制度实施,如“台北市文山区垃圾焚化厂管理委员会”,负责文山区内木栅垃圾焚化厂回馈金制度的执行。需要特别说明的是,该管委会属于社会民间组织,而非政府部门或者事业单位。管委会所有办公经费支出均从回馈金中产生,如文山区木栅管委会年度日常经费占回馈金总额5.7%,所有办公经费均不享受政府补贴,包括管委会专职主任和办公室人员的薪酬发放。回馈金管委会的日常运作完全去行政化,政府对于管委会的作用仅仅只是监督,台北市环境保护局负责回馈金制度实施的宏观性监督。

回馈金管委会为何定位为去行政化的民间组织?笔者访谈过程中发现,这一定位有两大优点:首先,政府部门不直接参与回馈金的预算与支出,更不涉及回馈金的分配,没有占用任何一部分支出,全权交于民间组织自行管理,避免了政府与民众间可能产生的诸多矛盾,也提高了回馈金制度的透明度与公信力,避免了因回馈金引发邻避运动的二次爆发。其次,邻避设施回馈金虽然存在补偿金的性质,但是如前文所述,通常来讲补偿金是在已经造成或者即将造成利益损害的情况下发放的,而邻避设施只是存在潜在风险,并未造成实质的危害性后果,特别是在当今安全技术比较成熟

的情况下,仅造成了民众的恐慌,而这种恐慌往往只是源于民众内心的担忧而已。由于回馈金的性质存在模糊,政府回避既可以避免可能存在的法律纠纷,同时避免此类性质回馈金适用范围被人为扩大而成为民众与政府博弈的障碍,进一步而言也不会对政府公信力造成损害。

### (二) 多元主体——回馈金管理委员会的人员组成

回馈金管委会作为负责回馈金制度执行的专门机构,其人员组成充分体现了“利益相关人参与原则”,具有广泛的代表性。管委会的组成人员来源于三部分:1.设施所在里的里长<sup>[9]</sup>为当然委员,其余里长按照一定比例选举产生;2.设施所在区的区长、区政府会计人员也是当然委员,分别起到监督和财务核算的作用;3.区政府推举社会公正人士3到5人不等。管委会设置主任委员、副主任委员、监督委员各一位,其中主任委员与副主任委员由委员互选产生。需要强调的是,监督委员必须由管委会中的一位社会公正人士担任,以提高监督的有效性。管委会具体人数由垃圾焚化厂所在区的里数决定,按照一定比例选举产生,如文山区木栅管委会由15人组成。所有委员任期为两年一届,可连续当选。

虽然管委会成员必须包括区长、部分里长等政府人员,但是其行政职务和级别无任何特权,与其他社会人士一律平等。政府人员的参与只是为了便于回馈金的预算与发放,毕竟政府人员对于辖区内的社会状况更为熟悉。另外,管委会主任通常由社会人士担任,如文山区管委会主任长期由环保热心人士担任,一方面相比于政府人员其更有时间和精力投身其中,最为关键的是为了确保管委会运转的自主性。

## 三、政府主持而非主导——回馈经费金额分配等级的确定

“周边多数人受益,临近少数人受损”是邻避设施的身份标签,也是回馈金制度要解决的核心问题,但是在回馈金制度本身制定过程中同样要面临另一个“远近”问题,就是回馈金额的分配等级问题,即越靠近邻避设施的民众其所获得回馈金额也应该越高。为了避免争议,回馈金管理条例中对此进行了严格规定,如“台北市垃圾焚化厂回馈地方条例”规定垃圾焚化厂所在里为当地里,接受回馈金20%的配额,区内其余里按照受影响的程度划分为不同等级分配剩余的80%,之所以选择里为分配单位是为了便于操作执行。

回馈金分配等级的确定可以说是整个回馈金制度最为关键的一环,分配方案的科学性将直接影响到制度本身的公信力,所以回馈金制度对于这一环节进行了较为严苛的规定,主要表现在两个方面:首先是明确政府角色——主持而非主导;其次明确了专家学者的绝对主导地位。

### (一) 等级评定委员会的人员组成

等级评定会议由台北市环保局组织召开,为评定委员会提供高规格的工作平台,创造开放自由的工作氛围,这也是政府部门的唯一工作,其并不参与评定全程及任何标准的制定。评定委员会的组成人员也非台北市环保局直接指派,而是由垃圾焚烧厂的利益相关方推举,具体来讲包括两部分的人员:一部分是利益相关里推荐专家学者3人,另一部分是垃圾焚化厂所在区政府推荐专家学者4人,7位专家学者共同组成评定委员会。这里有两个关键点值得关注,首先是等级评定过程中明确专家学者的主导地位,保证了等级评定的科学性与公正性。前文提到由于回馈金的特殊性质,政府不便直接参与,而民众在邻避问题上历来被认为是非理性的,<sup>[10]</sup>加之等级评定涉及到的项目繁杂,专业化水平要求极高,专家学者是当仁不让的唯一人选。其次,所有专家学者均由利益相关方推举,提高了民众对于等级评定标准的接受度。就大陆来讲,环境影响评测遭到质疑历来是邻避运

动的核心引爆点 其关键就是民众对于环评委员会组成人员的立场存在质疑 而规避质疑的最好方式就是利益相关方直接举荐。

(二) 等级评定标准的确定

评定委员会经过深入调研与充分讨论之后 制定了初步的评定标准 经由利益相关方参与的听证会投票表决继续修改抑或通过实施 最终由台北市环保局主持实施 以赋予标准的权威性。

具体评定标准由三个核心维度组成 分别是建厂期间影响、营运厂区影响、营运垃圾车影响 每个部分又包括具体的分维度 涉及到垃圾焚化厂对于环境品质潜在影响的方方面面。根据不同方面的影响程度 评定标准进一步进行权重赋值 提高评定标准的科学性。图 2 为文山区木栅垃圾焚化厂环境影响评定维度及权重赋值。

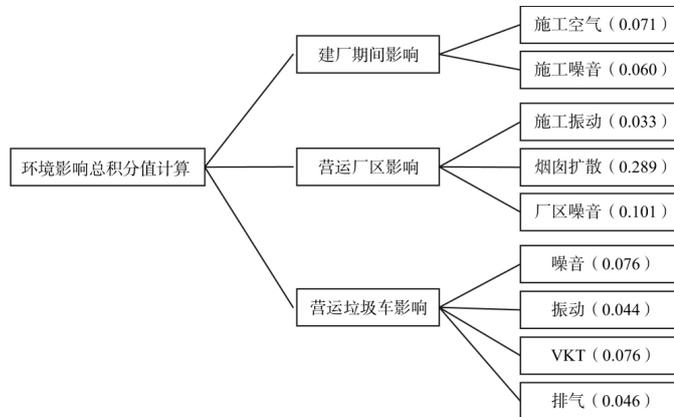


图 2 木栅垃圾焚化厂环境影响评定维度及权重赋值

上述分维度及其赋值都是经过极其复杂的计算得出的结果。这是等级评定委员会的第一步工作 第二步工作

是在上述维度基础上确定设施周边里的具体回馈等级。除了当地里独享 20% 的回馈金之外 其余里分为 5 个等级 等级越低代表受影响程度越低 回馈金额也越低。由于等级评定过程中规避了政府权威、剔除了民众的非理性、保留了专家学者的科学性 因而民众对评定标准的接受程度较高。

### 四、政府回避——回馈金使用的严格管控

在回馈等级和标准敲定之后 回馈金的合理使用是落实整个回馈金制度的最终环节 也是彰显回馈金制度公信力的环节。回馈金制度在回馈经费的使用环节秉承了一个基本原则 那就是政府部门的绝对回避(如图 3)。

在整个预算与决算过程中 台北市环保局在两个方面发挥作用 一个是预算计划的备案 另一个是决算执行的核备。换言之 政府不参与任何一项涉及到回馈经费的具体工作 其核心职能仅仅就是监督。

对于回馈金使用的具体问题,“台北市垃圾焚化厂回馈地方条例”只有一项导向性规定 即回馈金的支出以“经常门”与“资本门”两大名目支出。“经常门”包括节日慰问、组织旅游、节庆活动等,“资本门”包括公共服务设施维护、基础建设等。同时,“资本门”占支出总金额的比例不得低于 40%。管委会有着极为严格和详细的自主性规定 其核心

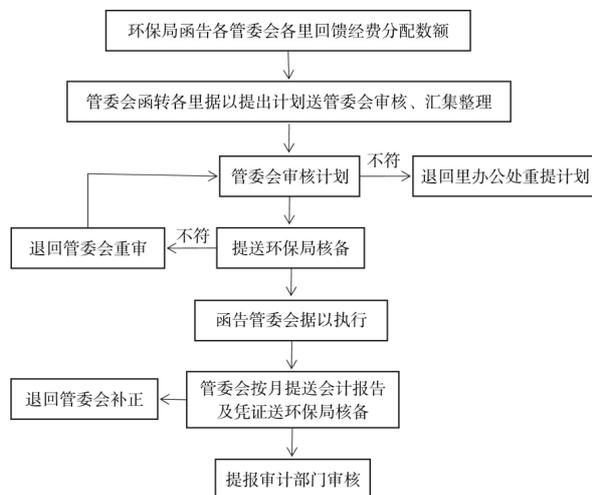


图 3 回馈经费预算与决算程序

内容包括: 首先是绝对禁止管委会成员侵占回馈经费, 管委会日常经费除了规定的回馈金占比之外, 不允许任何人以任何形式动用剩余回馈金; 其次是严格限定回馈金的环保用途, 回馈金的“资本门”支出必须专款专用, 致力于环保; 最后是明确标定回馈金采购物品的规格与价格, 台北市政府根据市场价格适时制定地方总预算、各机关购置物品设备编列基准表, 并统一编码成册, 回馈金采购物品的规格和价格也严格按照这一基准表, 且基准表编列条目极为详细, 小到安保人员的袜子, 大到客货两用车。另外台北市环保局网站专门设立了“垃圾焚化厂回馈金制度”板块, 回馈金的具体使用情况均可在线查询, 总之公开透明是回馈金使用情况的基本要求。

## 五、自主监督——邻避设施的风险管控

前文提到回馈金额并不是回馈金成功的关键, 但是这里有一个关键前提, 那就是对于邻避设施风险的严格管控, 这是回馈金制度得以确立和实施的基础, 不夯实这一基础, 回馈金制度的实施甚至是邻避运动的治理只能是纸上谈兵。大陆邻避运动层出不穷的核心原因其实只有一个, 那就是民众缺乏对于潜在风险的直观认知, 必然质疑政府和设施建设单位发布的监测数据。既然民众是潜在风险的直接受众, 充分发挥民众对于潜在风险的自主监督无疑是消除质疑的最佳方案。例如文山区木栅焚化厂的回馈金制度得到了 ISO 质量体系认证, 自主监督机制是回馈金制度中的重要部分。

### (一) 专门监督委员会的设立

为了保证回馈金制度的有效实施, 台湾专门设立了独立于回馈金管委会的邻避设施风险监督委员会, 如“台北市垃圾焚烧厂监督委员会”, 对于台北市 3 个垃圾焚烧厂进行全面监控。监督委员会的组成人员包括五部分: 环保局等部门的政府人员、利益相关里长代表、邻避设施运营方、第三方监管机构、社会环保人士, 监委会每两个月由环保局组织召开一次会议。政府部门的角色担当仅仅是会议的召集人和主持人, 监测数据由邻避设施运营方和第三方监管机构发布。需要特别指出的是, 第三方监管机构并非政府指定, 而是监委会讨论选定, 这进一步强化了监管的自主性。另外监委会召开期间多个政府部门列席会议, 主要是为了充分审议监测报告, 听取民众意见, 做好环保应急预案。

监委会的工作重点是制度化的日常监管, 为此制定了极为严格的检测标准和监管细则。具体监管内容主要包括以下四个方面: 1. 空气污染检测; 2. 水污染检测; 3. 噪音检测; 4. 飞灰水洗稳定化灰、低渣重金属及二噁英检测。这几个方面的监督有两个重要原则: 首先是委托独立第三方参与监测, 其次是不定时随机监测。每两个月一次的监委会会议期间发布数十页的监测报告, 详细公布各项监测数据(如表 1)。

表 1 木栅垃圾焚化厂四号炉废气排放监测结果统计表(2015 年)

月份	监测项目	氯化氢 HCl (ppm)	氮氧化物 NO <sub>x</sub> (ppm)	硫氧化物 SO <sub>x</sub> (ppm)	一氧化碳 CO (ppm)	不透光率 (%)	含氧率 (Vol%)	含水率 (Vol%)
1 月		3.00	73.05	3.46	12.32	2.20	12.87	20.16
2 月		2.15	71.81	1.19	6.98	2.19	11.76	22.63
3 月		4.33	71.75	0.91	7.71	2.05	11.06	24.32
4 月		3.42	71.96	0.72	10.18	2.23	8.59	27.75
	本厂设计值以 O <sub>2</sub> 11% 为基准	40	91	33	83	20	—	—

续表

月份	监测项目	氯化氢 HCl (ppm)	氮氧化物 NO <sub>x</sub> (ppm)	硫氧化物 SO <sub>x</sub> (ppm)	一氧化碳 CO (ppm)	不透光率 (%)	含氧率 (Vol%)	含水率 (Vol%)
	排放标准以 O <sub>2</sub> 11%为基准	60	220	150	100	20	6%以上	非法定 管制项目

除了邻避设施的各项污染指数之外,邻避设施本身的运转状况也是民众关注的焦点,为此监督委员会设立了对于垃圾焚化厂本身的诸多监督项目,特别是其运转的安全性监督,如对焚化厂职业灾害的统计监测。

### (二) 质询式监管——民众的日常监督模式

监委会组织下的制度化监督模式较为科学规范,但是毕竟其组成人员有限,为了进一步提高监管的有效性,消除民众疑虑,监管制度中特别设立了质询式监管模式,即民众可以根据自身感受随时向监委会提出质询。为了方便民众监督,邻避设施运营方专门在居民区设立废气检测电子显示屏,实时公布二氧化硫、氮氧化物、氯化氢等各项排放指数。

日常的质询式监督取得了良好的效果,如曾有民众看到焚化炉烟囱排出的烟尘颜色发生变化,便向里办公处提出报告,里负责人迅速联系相关人员及时作出解释,颜色变化是受天气变化所致,各项检测指标均正常,及时消除了民众的疑虑。另外,为了让民众对于垃圾焚烧厂的运营状况有一个直观感受,民众可以申请到厂参观,如2015年1月至4月木栅垃圾焚化厂共接待参观4,851人次,其中学术团体(包括学生)99人次,普通民众团体4,752人次,<sup>[11]</sup>年度参观总人数超过1万人次。民众的质询式监督是自主监督最根本的体现。

## 六、对大陆的启示

邻避运动作为社会进步和经济发展的必然衍生品,近年来伴随着大陆城镇化进程的快速推进可谓风起云涌,并且正在形成路径依赖般的邻避困局“民众质疑—政府被动公开信息—民众上街集会抗争—政府闪电决策,停建或者搬迁—民众抗争平息”。没有找到有效路径破解这一邻避困局。前文反复提到,大陆邻避困局的核心症结就是政府承诺与民众臆想之间存在鸿沟,因此重塑政府公信是破解邻避困局的关键突破口。在这一点上台湾地区的回馈金制度提供了宝贵经验可供借鉴,即“政府的科学定位,社会的充分自主”。

### (一) 改革环评制度,提高环评科学性

潜在风险的可控性是回馈金制度得以存在的基础,是突破邻避困局的基础,也是重塑政府公信力的基础,而管控风险的制度化工作就是环境影响评估。环境影响评估的重要性就好比是一个社会中司法公正的重要性。目前大陆的环评工作存在两个严重的弊端。首先从管理体制而言,地方环评机构隶属于地方政府,人事、经费、审批等多个环节皆受制于地方政府,但是邻避设施作为公共服务设施恰巧又是政府本身的工作,这就造成地方政府既是运动员又是裁判员的角色冲突,环评工作的公信力自然大打折扣。其次从环评程序而言,环评工作存在滞后性,建设项目往往在开工前才委托编制环评文件,而此时项目的选址、总图布局、生产工艺与规模等均已确定,<sup>[12]</sup>因而环评结果的影响力也被大大削弱。改革环评制度是当务之急,宜建立垂直管理机制,恢复地方政府“运动

员”的单一身份,特别是在环评过程中要充分发挥民众自主性,学习台湾经验尝试部分环评专家由利益相关民众自行推举。同时环评工作要优先于项目设计,特别是选址问题要广开言路,充分听取民众意见。

## (二) 颠覆固有形象,“邻避”可以“邻利”

“邻避”本是一中性词汇,但是此起彼伏的邻避运动将邻避设施一再妖魔化,其公共服务设施的本质属性日渐模糊。从科技本身来讲,对于邻避设施潜在风险的管控技术日臻成熟,风险本身已经不是邻避设施落地的阻碍因素,而民众非理性化固有观念的存在却成了最大绊脚石。要消除政府承诺与民众臆想之间的鸿沟,转变民众观念势在必行。转变民众固有观念,除了相关制度化设计之外,邻避设施本身的设计也是重要方面,在这一点上台湾进行了有益的尝试并取得了良好的效果。台湾的八里垃圾焚化厂外观进行了颠覆性的设计,特邀贝聿铭团队操刀,将焚化厂外观设计成类似于巴黎卢浮宫入口的水晶玻璃幕墙构成的几何造型,是当地一道靓丽的风景线,并且成为婚纱摄影的胜地。同时八里垃圾焚化厂还加大环境整治力度回馈周边民众,设施周边修建了生态步道,步道入口处还有环保小木屋,能源来自于太阳能、风能和垃圾焚化厂产生的电能,同时还有雨水回收系统,八里垃圾焚烧厂已经成为名副其实的“邻利设施”。

## (三) 开放政府过程,引入多元主体

从深层次来讲,台湾回馈金制度的实施代表着治理思路的革命性变化,即由“冲突后化解”转变为“冲突前规避”,前文提到邻避运动的矛盾均集中于邻避设施的环评、选址等前期工作,这也是整个政府过程最为核心的部分。对回馈金制度重新进行宏观性的审视后可以发现,其所谓“冲突前规避”治理思路本质上就是开放政府过程,多元主体在政府过程中充分博弈,社会的自主性得到了充分激发,这一点对于大陆而言极具启发性。回顾大陆典型案例可以发现,政府决策过程的封闭性和决策模式的官僚性一直是引发邻避运动的导火索。大陆要完成治理思路的转变,实现邻避运动的“冲突前规避”,开放政府过程势在必行。这一转变可以从公布实时信息、召开听证会等基础工作逐步展开,最终实现多元主体参与政府过程的制度化。另外从参与主体角度来看,近年来大陆社会成熟度显著提高,特别是环保NGO发展迅猛,涌现出了如“自然之友”等一大批优秀的环保组织,并积极投身于邻避运动的治理之中。政府应该充分利用这些社会资源,密切联系多元主体,引导其有序参与到政府过程中。

## (四) 厘清政府角色,激发社会潜能

台湾回馈金制度的精髓是“自主性理念”的秉承,这是对于大陆最大的启示,政府公信力缺失的重要原因是政府角色的纠缠不清,政府职能的兼容并包,以致政府成为所有矛盾的集中点,大陆邻避运动中抗争口号大多针对于政府本身,虽然是策略性的口号,<sup>[13]</sup>但是也表现出了政府在邻避运动中的尴尬身份。政府公信力重塑的首要工作是分散矛盾,规避质疑,而这不代表政府不作为。具体的策略选择就是充分激发社会潜能,提高社会的自主管理能力,在邻避设施规划与运转阶段,政府最好的治理方式就是无为而治,只需扮演好主持人与召集人的角色。具体表现在矛盾集中的两个阶段:首先在设施的选址环评论证阶段,应该委托利益不相关的第三方进行,同时允许民众推荐专家参与环评工作,设施所在地政府要绝对回避整个环评过程,并且全方位公布环评数据,及时回应民众质疑;其次在设施建成后运营的监督阶段,这是一个长期工作,政府完全可以委托给利益相关民众自行实施,成立类似于台湾的邻避设施监督委员会,以制度化方式保证民众监督权的有效实施。

台湾地区回馈金制度的成功实施证明邻避运动是可以通过制度化渠道有效治理的,特别是回

馈金制度所秉承的“自主性理念”是可以借鉴的,这也是重塑政府公信力的不二路径。“自主性理念”践行关键在政府的职能转变,特别是要独立于环评过程之外,专职做好主持人的角色,要引入公民参与机制。另外实现民众自主监督是消除民众风险疑虑和政府规避质疑的最佳路径,也是保证邻避设施健康持续运转的关键。伴随着“自主性理念”的践行与普及,政府公信力必将得到有效重塑,邻避运动也将迎来制度化治理新阶段。回到本项研究,由于大陆与台湾地区在制度、文化等多方面存在差异,如何制定适用于大陆的回馈金制度,是下一步需要深入研究的地方。

注释:

- [1] 刘阿荣、石慧莹《社群意识与永续发展:邻避现象及补偿金之分析》,《中国行政评论》1993年第13卷第2期,第1-32页。
- [2] Kunreuther, Howard, Doug Easterling. “The Role of Compensation in Siting Hazardous Facilities”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 1996, 15(4): pp. 601-622.
- [3] Frey, Bruno S., Felix Oberholzer-Gee. “The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding - Out”, *The American Economic Review*, 1997, 87(4): pp. 746-755.
- [4] 本文所有图表都由作者根据相关资料自行绘制。
- [5] UNDP (United Nations Development Programme) (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, New York: UNDP.
- [6] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事务的治理之道:集体行动制度的演进》,余逊达、陈旭东译,上海:上海译文出版社,2012年。
- [7] [美]迈克尔·麦金尼斯《多中心体制与地方公共经济》,毛寿龙译,上海:上海三联书店,2000年。
- [8] 蔡宗秀《邻避情结之冲突协商》,《亚太经济管理评论》(高雄)2004年第8卷第1期,第67-84页。
- [9] 台湾的“里”作为行政级别相当于大陆的街道一级,其所管辖的“邻”则相当于大陆的居委会一级。
- [10] Hunter, Susan, Kevin M. Leyden. “Beyond NIMBY: Explaining Opposition to Hazardous Waste Facilities”, *Policy Studies Journal*, 1995, 23(4): pp. 601-619.
- [11] 台北市垃圾焚化厂监督委员会会议资料,2015年5月28日第102次会议。
- [12] 严颢《刍议我国环评制度存在的问题及改进建议》,《海峡科学》2015年第6期,第39-41页。
- [13] 何艳玲《“中国式”邻避冲突:基于事件的分析》,《开放时代》2009年第12期,第102-114页。

(责任编辑:沈惠平)

## The Reward System of NIMBY Facilities: The Way to Rebuild Government Credibility

—Based on Experience from Taiwan

Wang Kuiming, Zhang Xianhua

**Abstract:** The implementation of the reward system indicates that the governance of NIMBY movement in Taiwan has entered a mature stage of institutionalization. The inheritance of the “concept of autonomy” is the essence of this system and the key to fulfilling it lies in two aspects. One is scientific orientation of government -- directing rather than leading; the other is the full autonomy of society -- to be the masters rather than the simple participants. On the other hand, the “concept of autonomy” inherited from the system provides us with very useful experience in solving the immediate NIMBY dilemma the mainland is faced with. It helps bridge the gap between the government’s risk commitment and the public conjecture, rebuild government credibility and enter gradually the institutionalized track of governance.

**Key Words:** Taiwan, reward system, concept of autonomy, government credibility, functional transformation