

“价值冲击”与“现实困境”的双重叠加： 嵌入式养老院的建设困局与路径选择

文 \ 王奎明 \ Wang Kuiming \ 上海交通大学中国城市治理研究院助理研究员、博士

摘要：伴随着老龄人口的增加，养老问题成为亟待解决的社会治理难题，“嵌入式”养老院以其独特的优势为养老困局的突破提供了新思路，成为政府力推的养老新模式，但同时“嵌入式”养老院又是民众避之不及的邻避设施，一方面冲击了民众朴素的生死观，另一方面触动了民众房产价值等根本性的现实利益。“嵌入式”养老院的大规模建设必然带来“价值冲击”与“现实困境”双重叠加的邻避新困局，再加上“沟通机制的制度性缺失”，以“嵌入式”养老院为代表的心理不悦型邻避设施将比高污染性设施带来更为严峻的治理挑战。

Key Words

关键词：“嵌入式”养老院；老龄化；心理不悦；邻避设施；沟通机制
DOI: 10.3969/j.issn.1674-7739.2019.01.011

一、文献回顾与问题的提出

2017年6月，上海松江某小区民众自发组织了一次激烈的抗争活动，反对“嵌入式”养老院入驻该小区。凭借微信、QQ等网络媒体手段的充分使用，小区居民被广泛动员并在短时间迅速形成抗争共识——充分利用社会资源，坚决反对养老院入驻，最终政府迫于压力只能宣布项目取消。从事件本身来看，这不过是一起近年来已经司空见惯的邻避抗争事件，但是其特殊性在于抗争所针对的邻避设施，并非通常意义上的诸如垃圾焚烧厂、PX项目等污染性设施，而是几乎不存在任何显性污染的养老院，但不可否认的是养老院同样也是邻避设施。

O’Hare于1977年首次提出了“NIMBY（不要在我家后院）”这一概念，^[1]试图解释现代社会进程中不断出现的环境抗争事件，指出某些给社会大众带来收益的设施，同时会给少数民众带来负面影响，进而引发民众的抗争行为。这一概念在引入台湾学界之后，被台湾学者翻译为“邻避”，引发民众抗争行为的设施即为“邻避设施”，而针对邻避设施的抗争事件即所谓的“邻避运动”。O’Hare在提出这一概念之后，对于“邻避”的研究迅速成为学术界关注的热点

表1 “邻避”相关概念

英文全称	英文简称	中文表述
Not In My Back Yard	NIMBY	不要在我家后院
Not In My Back Yard Syndrome	NIMBYS	不要在我家后院的抵触情结（邻避情结）
Not In Anyone’s Back Yard	NIABY	不要在任何人的后院
Locally Undesirable Land Use	LULU	当地不接受的土地利用方式
Not On Plant or Earth	NOPE	不要在地球上
Citizens Against Virtually Everything	CAVE	反对一切设施的建立
Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone	BANANA	不要在任何临近人的地方
Not In My Term Of Office	NIMTOO	不要在我的任期内
For Not On Our Street	FNOOS	不要在我们街区附近
Not Beyond My Bottom Line	NCMBL	不要越过我的底线
Not Over There Either	NOTE	也不要建在那里
Put In Blacks’ Back Yard	PIBBY	最好建在黑人社区
Better In Your Back Yard Than In Mine	BIYBYTIM	最好建在你家后院而不是我的
Yes, In My Back Yard	YIMBY	建在我家后院

资料来源：作者整理

表2 按邻避指数划分邻避设施类型

等级	邻避效果	邻避指数	设施名称
一级	不具邻避效果	0或接近0	小区公园、图书馆等
二级	具轻度邻避效果	0~18	文教设施、各级学校、车站、公园、医疗与卫生设施、购物中心、邮电设施等
三级	具中度邻避效果	18~44	疗养院、性病防治中心、智障者之家、高速公路、市场、抽水站、自来水厂等
四级	具高度邻避效果	44~100	丧葬设施、垃圾焚化炉、污水处理厂、飞机场、屠宰场、核能发电厂、变电所、加油站等



问题，特别是“邻避”抗争事件引入到“都市冲突”领域后，再次引起了政治学、社会学、管理学、心理学、经济学、城市规划学等多学科的关注。同时对于“邻避”这一概念本身的界定和研究也趋于多元化（表1）。

纵然“邻避”概念内涵多元化，但是邻避情结的核心理念是一致的，即尽可能让邻避设施远离自己。表1中整理列举出的学界对于“邻避”内涵的不同界定，深入研究可以发现，不同界定之间的核心差别在于邻避情结的强烈程度不同，这主要是由邻避设施的类型决定的。学界对于邻避设施核心意涵的探讨总体而言大同小异，并无实质性差别，即邻避设施首先是必要的基础公共服务设施，其本身的价值就在于对社会的正外部性，但是对于设施周边民众而言，其负外部性的确存在，并且容易被无限放大，民众担心其显性与潜在的风险会危及到人身及财产安全，即便民众表现出对于环境本身的关注，但深层次来讲，关注的核心问题还是人身与财产安全。

李永展、何纪芳对于邻避设施的类别进行了细化的研究，建立了邻避设施的指数化模型，通过具体分值衡量邻避设施被接受程度——邻避指数（表2）。^[2]从表2分类可以看出，不同的邻避设施其邻避指数存在巨大差别，而邻避指数也就是代表可能遭到民众反对的强度。大陆学者陶鹏、童星通过类别化视角，将邻避设施划分为污染类（垃圾焚烧厂、污水处理厂）、风险集聚类（化工厂、核电站）、污名化类（精神病院、监狱）、心理不悦类（火葬场、殡仪馆）四类。本文所关注的“嵌入式”养老院，则属于心理不悦类邻避设施。^[3]

我国邻避运动的蓬勃兴起已经历了十余年时间，产生重大社会影响的邻避事件触发点均来自于高污染性、风险集聚类的邻避设施，特别集中于垃圾焚烧厂、PX项目等，学术界对与邻避运动的研究同样集中于高污染、高风险型设施，由于现阶段污名型和心理不悦型邻避设施引发的邻避运动较为鲜见，所以并未引起学术界的重点关注。回顾发达国家和地区邻避运动的发展历程，笔者认为可以分为三个阶段：第一阶段为初级阶段，这一阶段主要是以抵制高污染高风险型为主，这也是这一阶段的身份标签；第二阶段为高潮阶段，这一阶段抵制的邻避设施中污名型和心理不悦型设施开始大量涌现，邻避运动形式趋于多元化；第三阶段为成熟阶段，邻避运动被充分引入了制度化的政府过程，政府对于邻避运动的治理实现了科学化和常态化。

通常而言，邻避运动三个阶段会历时半个世纪左右，但是就我国而言这一进程正在大大缩短，现在正在步入高潮阶段，重要标志就是污名型与心理不悦型邻避设施引发的冲突事件正在全国范围内出现，典型案例如“2009年杭州西城年华小区居民反对精神病医院进驻小区事

件”“2017年渝北区龙兴中航小镇居民反对建设殡仪馆事件”等。其中最为典型的、发生频率最高的是养老院引发的冲突，成都、海口、长沙、武汉、深圳、南京、上海等多个城市均爆发了多次邻避运动。本文将通过对典型案例的深入研究，阐释的核心问题是伴随着邻避运动高潮阶段的到来，我国正在面临邻避运动新的治理困局，最为关键的是，相比于高污染高风险型设施，污名化和心理不悦型设施带来的治理挑战难度更高。

二、案例引入——上海X小区居民抵制“嵌入式”养老院入驻事件

2014年上海市政府涉老实事项目出台后，某区按照项目指标进行评估发现，要完成公建养老床位580个，实际现有床位与预期存在较大缺口，区政府决定兴建新的养老院补充床位，达到实施项目的要求。

经过市场调研，上海C投资管理咨询有限公司计划将招待所改建为养老院，并请求政府给予政策支持。2014年5月30日，经某区重大工程建设指挥部办公室牵头，拟建养老院修缮工程项目协调会召开，并明确了该养老院性质为公办民营，以装修程序进行报审。项目预计投资3 000万元，建成后养老床位数约291张，养老院项目正式通过建设审批。

2015年3月建设项目开始施工建设。周边小区居民在得知这里的空楼将改建为养老院后情绪激动并强烈抵制，爆发了激烈的抗争活动。从5月开始，部分居民多次自发组织来到街道和区政府办公地点集会表达诉求，居民也在小区内部和周边悬挂和张贴“死人院滚出小区”“反对在居住中心建养老院”“反对侵害业主权利”“民风民俗理应尊重”等横幅。

迫于压力，项目所在的街道与C公司协商一致，该项目自5月6日起暂停装修工程。此后该街道与区民政局、区房管局、区建交委等部门多次召开座谈会、协调会，与居民沟通、对话，但始终未能达成一致。

在多层沟通无果的情况下，C公司顶着压力重新开工建设，并于2017年7月基本完成装修建设工程，养老院部分工作人员也已经到岗。与此同时，小区居民也在继续抗争活

动，并且对建设公司提起法律诉讼，诉讼请求已被上海市高级人民法院受理。

三、我国邻避运动治理面临前所未有的新困局

(一) 人口结构决定我国将迎来养老院建设高潮期

我国人口结构老龄化的形势日益严峻，这已经是不争的事实。国家统计局最新统计数据 displays，截至2016年底，我国60岁以上老年人口为23 086万人，占总人口的16.7%，同比增加0.6个百分点，并且已经超过老龄化社会标准6.7个百分点。^[4]从2000年到2050年，世界60岁以上的老年人口占总人口比重将由10%提升到21.7%，而我国老年人口占比将由10.1%猛增到34.9%，增速远远高于世界平均水平，属于快速老龄化国家。从绝对数量来看，预计到2025年，我国60岁以上老年人口规模将分别达2.9亿。^[5]据民政部统计显示，截至2015年3月底，全国各类注册登记的养老服务机构31 833个，机构、社区等养老床位合计达到584.0万张，目前每千名老年人拥有养老床位数仅为27.5张。^[6]

案例来自于上海，我们继续以上海为

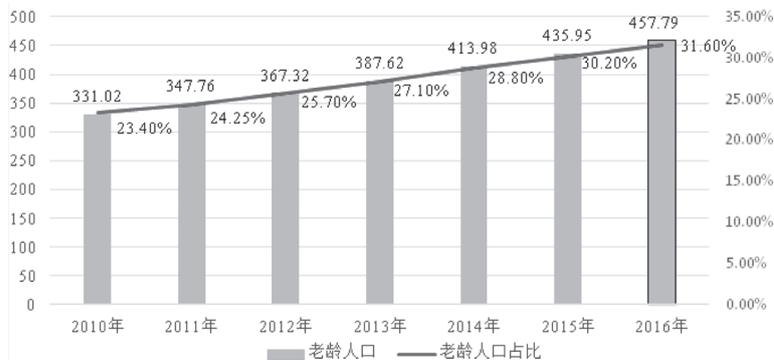


图1 2010~2016年上海老龄化人口数量统计^[7]

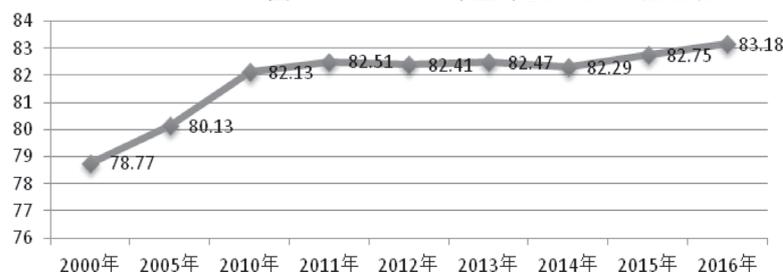


图2 2000~2016年上海户籍人口平均寿命统计^[8]

例，相比于全国层面，上海老龄化人口结构面临形势更为严峻。

2010年到2016年短短6年时间，上海户籍60岁以上人口增加了120多万，总人口占比提高了8.2个百分点，增速远远超过世界和全国平均水平。

从图2可以看出，2000年以来一方面上海老龄人口比重不断攀升，另一方面人口寿命也逐年提高。2015年底上海市“纯老家庭”老年人数98.66万人，其中80岁及以上“纯老家庭”老年人数28.08万人；独居老年人数26.39万人，其中孤老人数为2.61万人。^[9]这对于本来就存在严重缺口的老年人基本养老服务带来了巨大挑战。

现实中养老机构与老龄化人口的缺口到底多大呢？截至2016年底，上海市的养老机构702家，床位13.28万张。在全市养老机构中，由社会投资开办的有347家，床位5.94万张。全市建有社区老年人日间服务中心488家，社区老年人助餐服务点633个。^[10]可以看出，相对于数百万的老龄人口，养老机构能够提供的服务覆盖人口不过十余万，所以养老机构的大量兴建是必然趋势，而“嵌入式”养老院以其特有优势，成为未来养老院主导的运营模式。

所谓“嵌入式”养老院，顾名思义就是将养老院嵌入居民小区，实现老人养老“离家不离区”，这一养老形式起源于北欧国家，上世纪60年代瑞典最早开始让他们的老年人回到家庭与小区中，把照顾的资源提供到家庭或小区中，现已成为世界发达国家应对老龄化的趋势。其显著优点包括：养老院与家之间仅仅是“一碗汤的距离”，老人子女可随时探访，老人也可随时回家，满足老人心理需求，也更具情感优势；养老院的老人都是周边小区居民，让老人不离开熟悉的生活环境与人际圈子，得到专业护理照料；养老院可充分利用小区环境和资源，为老人创造舒适的生活环境。建立更多的“嵌入式养老院”已经被列入了上海十三五期间养老目标规划，既具有机构的专业性，又把机构的专业服务延伸到社区，甚至延伸到家庭。充分利用居民区闲置房源改建小微型养老院，同时有效利用社会资源，引入专业化的社会服务机构，建立起满足社区全龄段老人多样化照护需求的“一站式”复合服务体系。可以预期的是，“嵌入式”养老院将在未来几年内大量兴建，由此引发的邻避冲突也在所难免，这是我国邻避运动治理面临的前所未有的宏观性困局。

(二) “嵌入式”养老院两大邻避症结

“嵌入式”养老院有别于高污染高风险性邻避设施对于身体健康潜在的显性污染，其引发的邻避情结主要是心理层面，进而扩展到现实层面。同时高污染、高风险性邻避设施的风险规避核心在于技术层面，即技术成熟是消除民众邻避情结的基础和关键，而消解民众对于“嵌入式”



养老院等心理不悦型设施的邻避情结的关键，则需着眼于心理层面，在一定程度上而言，其难度远远高于技术层面。

1. 触及到了民众秉持的朴素的“生死观”

“嵌入式”养老院引发民众强烈抵制的关键就是“临终关怀”服务项目的设立，上海市工程建设标准化办公室、上海市民政局共同主编的《养老设施建筑设计标准》，规定床位数大于100床的敬老院为甲类，应设置太平间，而这一点从根本上触及到了民众的秉持的“生死观”，即对于“死”的避讳，民众的反对横幅中直接将养老院称之为“死人院”，要求“死人院滚出小区”。“养老院建设在四周均为密集的居民居住区之中，离我们小区仅有几米，一墙之隔让我们居民眼睛里看见的是停尸房，耳朵里听见的是死者家属的悲鸣、哀泣，嘴里呼吸的是病房里污染过的空气，闻到的是停尸房里散发的死尸的异味。”这是某小区居民联名信的一部分内容，大量居民在此联名信上签名。“将来每天把窗打开眼睛看到的就是太平间，就是要死的老人，耳朵听到的就是哭声，你说怎么受得了啊，虽然养老院现在没有投入运营，但是这个事情现在已经影响到我，我现在血压已经因为这个事情升高了，我每天在吃药，你说将来真的投入运营了怎么办？”（小区居民）“建设养老院是好事，我们国家老龄化人口这么多，我们都会老，我马上就退休了，可能也会住养老院，但是养老院的建设也应该尊重一下风俗传统对不对？”（小区居民）

回顾我国传统文化，其实一直以来对于“生与死”的认知都比较理性。儒家思想宣称“众生必死，死必归土”，生是人之始，死是人之终，生老病死是自然规律。孟子说：“存其心，养其性，所以事天，夭寿不贰，修身以俟之，所以立命也。”他认为一个人应该保存自己的善心，养护自己的本性，以此来对待天命，短命和长寿都应如此。对于将来之死，儒家认为应坦然面对，不必恐惧，生必有死是自然之道。这样一种对于死亡的理解和态度也成为我国传统文化中“生死观”的主流观念。

养老院遭遇抵制反映出现代民众“生死观”的巨大转变，对于生命认知的茫然与困惑，对于死亡的恐惧，这种转变有着深刻的社会根源。首先是传统文化流失导致的信仰缺失，现代快节奏生活状态下，世界存在于太多的偶然和不确定之中，缺乏信仰的生活在一种无所适从的迷茫状态下，对于生命价值的理解停留在肤浅层面。其次现代科学技术的发展一定程度上降低了对于生命的敬畏。现代科技特别是医药技术的发展，使得生命的诞生与终止沦为可以产业化的商品，人们对于生命的敬畏感也随之下降。再次对于生命脆弱的无力感提升，进而转化为对于死亡

的恐惧。现代社会的进步以及环境的破坏导致意外灾害事件频发，而在灾难面前生命是极其脆弱的，这加剧了人们的无力感，加之对于未来的不确定性，导致了人们对于死亡的恐惧感空前提高。现代养老院中的“临终关怀”服务，仅仅是对将死之人及其家属给予的基于人道主义的精神呵护和心理慰藉，却无法减缓痛苦与恐惧，因此人们更愿意选择“眼不见为净”的态度规避死亡议题。从根本上而言，“嵌入式”养老院的“临终关怀”服务冲击了民众秉持的朴素的“生死观”。

2. 触动了民众的“房价奶酪”

自2005年以来我国房地产业进入发展快车道，房价也随之飙升，尽管中央和地方政府出台了一系列调控措施，但房价却一直居高不下，特别是北上广等一线城市的房价已经远超出普通民众的承受能力，但房子又是刚性需求，所以房价问题成为近年来民众关注的核心议题。

早在2012年，上海交通大学民意与舆情调查研究中心对于1 000位上海市民的随机调查显示，“房价控制在合理水平”在民众关注议题中高居榜首，超过半数民众选择了这一项，2012年至今，上海房价又经历了几轮疯涨，可以想象民众对于房价问题也更为关切。

案例中小区居民抵制养老院的邻避情结的另一个核心症结就是担心养老院的设立会影响甚至是拉低小区房价。养老院周边有两个小区，一个是X小区，一个是Q新村。Q新村是上世纪建于中期的自建公助旧里，有着50余年历史，主要是低矮平房，至今无卫生间和独立厨房，弄内常年违章搭建以致道路狭窄，几代同堂居住，数万人口居住在此。心仪雅苑小区则是建于2002年的全新中高档小区，住户仅仅只有260余户。但是X小区居民无论在抗争意愿上还是在抗争形式上都远远

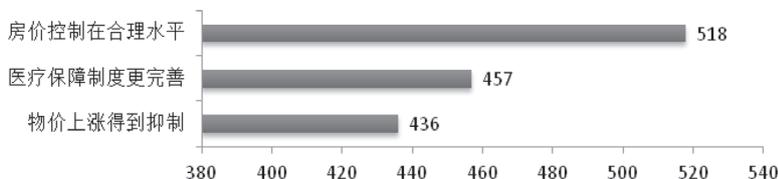


图3 上海市民关注的核心议题（前三位）

比Q新村的居民激烈，其中最为核心的原因就是对于房价问题的担忧。很明显，X小区作为中高档商品小区，房价自然较高，而且在现有环境下，小区房价依然存在较大的上涨空间，相比而言，Q新村作为老旧小区，其市场价格几乎不存在上涨空间。

养老院规划之初，X小区的入口处居民用红色的大字在宣传板上写道，“上海的房价在大涨，某区的房价也在大涨，唯独我们小区的房价在暴跌，所谓养老院的‘正能量’已经导致我们每家每户财产的负增长。有人需要政绩的盆景，却逼着百姓来买单。多年心血打拼所得的房产，转瞬间封上跌停板，这是天灾，还是人祸？”X小区本身所处的地理位置比较优越，小区很多居民是贷款几百万元买的二手房才入住小区，目前还在还贷中。“我花了几百万元买了这里的房子，如果知道要建养老院，肯定不在这里买，完全可以买便宜一点的小区。”（小区居民）“现在房子这么贵，当时看重这个小区的地理位置，几乎是倾家荡产买了这个房子，养老院进来肯定影响小区环境，房价肯定下跌，这个我们绝对不能接受。”（小区居民）访谈过程中有居民反映，“养老院确实已经影响到了小区价格，有人本来已经打算在这里买房，听说要建养老院，直接不买了。”（小区居民）另有小区居民专门查阅相关数据资料，证明养老院的规划建设导致了小区房价下跌，这一点对于动员民众起到了非常重要的作用，这一点下文将集中论述。

高污染高风险性邻避设施的潜在风险可分为技术风险与感知风险，而感知风险本质上是一种心理认知，就是民众心中的“怕”，这是民众风险认知的核心。^[11]同时邻避设施的专业知识和信息往往掌握在少数社会群体手中，特别是政府、专家、项目承建单位等设施的直接运作者，普通民众对此的实际认知度并不高，因此风险认知和解释就成了一个视角问题，^[12]也就是说风险高低是仁者见仁智者见智的。但是深入研究案例可以发现，“嵌入式”养老院的规划建设一方面与

民众的基本价值观相抵触，另一方面冲击到房价——这一民众最为关切的现实利益，可以说“嵌入式”养老院既冲击了民众的精神领地，又碰触了民众的现实奶酪，而这都是民众实实在在的感受，真实而又具体，这是区别于高污染、高风险型邻避设施的关键之处，也就是心理不悦类邻避设施带来的新挑战与治理困局。

（三）沟通机制的制度性与理念性双缺失

在经历了多次重大邻避运动之后，政府和设施建设单位逐步意识到与民众的良好沟通是高污染、高风险型邻避设施最终落地的基础和关键，开始注重设施规划建设之初与民众的沟通环节，力求消除误解，特别是民众的风险顾虑，相关的沟通机制也正逐步完善。但是相比而言，心理不悦型邻避设施的沟通机制却存在制度性缺失，养老院的建设审批要求中并不存在与民众沟通环节。回顾2000年上海市民政局转发上海市建设委员会《关于批准〈养老设施建筑设计标准〉为上海市工程建设规范的通知》文件中，《养老设施建筑设计标准》对于养老院的建设标准进行了极其细化的规定，大到用房面积标准，小到具体标识的颜色都进行了详细规定，但是没有任何与周边民众沟通协调的具体规定。笔者又详细查阅了一份养老院的环评报告书，报告书中特别对于建设和运营期间可能存在的污染进行了评估，主要包括噪音、粉尘、污水、固体废弃物等几个方面，但是对于养老院可能对于周边居民带来的心理不悦的精神污染却毫无提及。

沟通机制的制度性缺失根本上而言是理念认识的缺失，长期以来我们都认为养老院属于便民的公共服务设施，对于民众而言有百利而无一害，并没有将其视为邻避设施，忽视了养老院自带的负外部效应，特别是“嵌入式”养老院一反常态地选择人口聚集区来建设。案例中养老院之所以会引起民众如此强烈的抵制，其中重要原因之一就是规划中沟通环节的缺失，“这个养老院建设并没有公开征询大家的意见啊，他们在施工时我们才知道这里要建设一个什么养老院，当时不懂就没多问。”（附近居民）媒体报道时曾采访了该街道管理办主任，“是否与民众进行了事先沟通”，对方清晰摆出政策——“并没有明确规定，说居民区附近不能建设养老院”，也“没有建设养老院需事先与居民沟通”的类似明文规定，“建设养老院并没有明文规定，说需要一个征询程序”。^[13]这明确反映出政府在这一问题上的制度性与理念性的双缺失。

（四）房价总动员——集体行动困境的突破

奥尔森在《集体行动中》的开篇就提到，基于合作的集体行动有助于群体目标的实现，但是集体行动同样存在



缺陷，在面对着只有通过集体行动才能实现目标时，尽管群体的全体成员都期望从集体行动中获得利益，但他们却不想在集体行动中付出代价，一个理性的个人通常只会选择不付出行动代价的前提下免费获利，所以在不存在外力强制等特殊手段时，理性的人便会选择“搭便车”，追求自我利益而非集体利益，这就是集体行动的困境。通常而言，规模越大集体行动面临的困境越大，小规模集体行动反而有利于突破这一困境，实现集体利益。对于集体行动困境的突破，奥尔森认为存在几种情况，其中非常重要的两个方面是：首先，集体面临的危机威胁到了每一个成员的核心利益；其次，集体行动的结果对于每一个人都至关重要，而且参与人数越多越好，此时集体成员会最大限度地克服“搭便车”的心理。^[14]

案例中民众的集体抗争行动中最大限度地突破了集体行动的困境。

首先，养老院的入驻触动了房价这一民众的核心经济利益。这一点前文已经论述，这里不做赘述。如果养老院入驻小区所有房子的价格都将受到影响，无人幸免，而养老院项目下马必须依靠全体小区民众的集体抗争，这一点在民众中已经达成共识，这就让民众从思想上克服了“搭便车”的心理。

其次，小规模民众的集中动员。前文提到，养老院周边有两个小区，一个是数万人居住但是房价浮动空间有限的Q新村，一个是仅仅只有260余户房价浮动空间巨大的X小区。在持续的集体抗争过程中，X小区的居民也充分意识到了这一点，动员过程中集中于本小区居民，Q新村的居民逐渐淡出，特别是民众决定走司法路径时，X小区居民被最大化动员，几乎每一家都参与了筹款，基本杜绝“搭便车”的现象，整个抗争过程已经持续了两年，民众抗争态度坚决，诉讼请求已经送达了上海市高级人民法院。

再次，“依法抗争”——提高集体凝聚力。小区居民中有人利用工作便利，查询到了养老院附近几栋楼本身是没有房产证的，严格来说属于违章建筑，另外存在装修面积超越施工许可的问题。在一份推进公司筹建老年公寓的报告中显示，由于历史原因，该地区部分房产确实未办理相关手续。这一点为民众的抗争提供了强有力的法律依据，民众也选择以此为突破口，将养老院承建单位告上了法庭。有了法律依据之后，抗争集体的抗争意愿进一步强化，“我们查过了，按照现在的情况，养老院是不可能补齐手续的，小区居民中有政府工作人员，这一点基本是肯定的。”（小区居民）

四、突破困局的路径选择

（一）集中于专门的“临终关怀”机构

“嵌入式”养老院引发民众邻避情结关键点就是“太平间”的设立，这与民众秉持的朴素生死观发生了激烈冲突。笔者认为这一矛盾短时间内是很难调和的，最有效的处理方式是能规避矛盾，即“嵌入式”养老院中取消“临终关怀”服务项目，取消“太平间”的设立，整合资源设立专门的“临终关怀服务机构”。1967年7月英国女医生西塞莉·桑德斯博士在伦敦创建了世界上第一所现代“临终关怀”医院，之后临终关怀医院在西方国家被广泛设立，至今美国已经超过2 000家，^[15]我国第一家临终关怀医院是成立于1987年的北京松堂关怀医院，但是30年来专门的临终关怀医院依然比较少，远远无法满足社会需要。2010年英国著名杂志《经济学家》发布了一份“死亡质量指数”报告，中国在40个国家和地区中排名第37位，其中临终照护可得性和临终照护质量两个指标的排名分别为第40位和第35位。^[16]我们需要设立更多的临终关怀服务机构，使得“嵌入式”养老院专注于老人的托管服务，这是规避邻避冲突的关键。

（二）完善养老院规划建设的沟通机制

鉴于高污染高风险型邻避设施引发的邻避冲突频发及产生的广泛的社会影响力，设施规划建设之初的沟通机制正逐步完善，但是由于长期以来对“嵌入式”养老院之类的心理不悦型邻避设施认知度不高，相关沟通机制并不完善。未来几年内我国将进入“嵌入式”养老院建设的高潮期，由此引发的一系列社会矛盾也将随之显现，有效的沟通机制可以将诸多矛盾消解于萌芽状态。首先在制度层面补充完善有关养老院规划建设的沟通条款，从制度上保证沟通机制的有效实施；其次从实践层面来讲，政府需正视嵌入式养老院的邻避标签逐步显性化，与民众保持良好的沟通是设施落地的关键环节；最后从操作层面来讲，沟通机制的完善，关键是信息的公开透明，特别是发布时机要及时，

否则抗争后发布的信息可信度将大打折扣。

四、结语

邻避运动的发生是社会进步的必然，而邻避运动的集中爆发则是社会进步水平提高的重要标志。在经历了40年的改革与社会转型之后，我国各项改革全面进入攻坚阶段，邻避运动的爆发是改革攻坚阶段的重要表征，一方面民众对于基本公共服务提出了更高的要求，另一方面民众环保意识与权利意识空前提高，两者之间的张力是邻避运动爆发的根本原因。相比于经济发达的国家和地区，我国邻避运动本身的发展历程也体现出了“后发优势”，即十余年间邻避运动开始进入高潮阶段，标志就是以“嵌入式”养老院为代表的心理不悦型邻避设施引发的冲突开始集中出现。我国老龄化的人口结构决定了心理不悦型邻避冲突，未来几年将会是爆发集中期，从治理角度而言，由于涉及到精神与现实两个层面的困境，政府将面临比高污染高风险型邻避冲突更为严峻的挑战。对于邻避运动的科学治理应该成为政府提高社会治理能力的重要议题与突破口，这也是笔者下一步需要深入探究的重要课题。

说明：本文系国家社科基金《环境抗争引发非常规政策变迁的生成机理及优化策略研究》（项目批号：15CZZ034）阶段性成果。

参考文献：

- [1] O'Hare. Not on My Block You Don't: Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation [J]. Public Policy, 1997, 24(4): 47-58.
- [2] 李永展, 何纪芳. 台北地方生活圈都市服务设施之邻避效果[J]. 都市与计划, 1996(1): 95-116.
- [3] 陶鹏, 童星. 邻避型群体性事件及其治理[J]. 南京社会科学, 2010(8): 63-68.
- [4] 国家统计局. 2016年国民经济运行情况[EB/OL]. (2017-07-30)[2018-11-25]. <http://www.stats.gov.cn/>.

- [5] 杨宜勇. 关博. 老龄化背景下推进养老保障供给侧结构性改革的思路[J]. 经济学家, 2017(3): 97-104.
- [6] 中国日报网. 每千名老人有养老床位27.5张[EB/OL]. (2015-04-30)[2018-11-28]. http://www.chinadaily.com.cn/hqj/xfly/2015-04-30/content_13627140.html.
- [7] 上海市老年学学会. 2010~2016年上海老龄化人口数量统计 [EB/OL]. (2017-08-12)[2018-12-03]. <http://www.shanghai60.org.cn/Index.asp>.
- [8] 上海统计局. 2000~2016年上海户籍人口平均寿命统计 [EB/OL]. (2017-08-30)[2018-12-3]. <http://www.stats-sh.gov.cn>.
- [9] 上海老龄工作委员会. 2015年上海市老年人口和老龄事业检测统计信息[EB/OL]. (2016-03-30)[2018-12-10]. <http://www.shanghai60.org.cn/content.php?id=1916>.
- [10] 上海统计局. 2016年上海市国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2017-03-03)[2018-12-8]. <http://www.stats-sh.gov.cn/html/sjfb/201703/293816.html>.
- [11] Kunreuther, Howard, R. Hogarth, J. Meszaros. Successful Siting Incentives [J]. Civil Engineering-asce, 1990, 60(4): 73-75.
- [12] [英] 芭芭拉·亚当, 乌尔里希·贝克, 约斯特·房龙. 风险社会及其超越: 社会理论的关键议题 [M] 赵延东, 马缨, 等, 译. 北京: 北京出版社, 2005: 5.
- [13] 央广网. 上海一小区反对家门口建养老院 业主拉“死人院”横幅抗议 [EB/OL]. (2015-08-12)[2018-12-12]. http://china.cnr.cn/yaowen/20150812/t20150812_519517599.shtml.
- [14] [美] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑 [M]. 陈郁, 等, 译. 上海: 上海人民出版社, 2011: 18.
- [15] 车丽. 临终关怀—温暖人生最后一段旅程 [N]. 经济日报, 2015-04-08(03).
- [16] 杜鹏, 王永梅. 中国老年临终关怀服务的实践与制度探索 [J]. 中国特色社会主义研究, 2015(5): 95-101.

■ 责任编辑：王明洲