

邻避冲突治理

——基于公共价值分析的视角

郑光梁¹ 魏淑艳²

(1. 渤海大学 辽宁 锦州 121013; 2. 东北大学 沈阳 110819)

摘要: 揭示邻避冲突矛盾激化的内在原因是防治邻避冲突的关键。价值观是行为的先导,运用公共价值分析对邻避案例进行实证考察,可以发现冲突行为背后各方所秉持的公共价值演化轨迹及其治理逻辑。邻避冲突产生的原因除了利益相关者的利益冲突之外,更有深层次的价值因素混杂其中,利益相关者的公共价值共识在邻避设施规划过程中出现了偏差,进而引发、激化矛盾。因此,治理邻避冲突问题不能抛开共识价值而单单讨论利益冲突,应当从组织、个人和治理模式各层面出发,重新考虑公共价值共识达成问题以化解矛盾。组织方面要回归政策的共识公共价值取向,个人方面要加强公民道德修养,共同构建基于公共价值实现的网络化治理模式,使邻避冲突治理的每一举措都展现“共识公共价值”的理性。

关键词: 邻避冲突; 治理; 公共价值

中图分类号: D630.8 文献标志码: A 文章编号: 1000-8594(2019)02-0166-06

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.2019.02.050

一、问题的提出

我国正处于全面建成小康社会的关键期,工业化、城镇化发展在提高人们生活水平的同时,也积蓄了诸多社会风险。当前频发的邻避冲突事件已成为主要的社会风险源。邻避冲突是由邻避设施建设选址问题引发,由邻避设施收益与负外部性的分配不均衡、不对称造成。邻避设施收益由整体性社会成员共享,负外部性却由周边居民承担,邻避设施这种成本与利益分配结构的不均衡性使得设施周边居民产生强烈的不公平感和相对剥夺感,进而引起周边居民对邻避设施建设的不满、抵制、抗争,甚至爆发大规模的社会冲突。目前,相关部门对邻避冲突的治理仅仅是在平息事件,难有从根本上消解邻避情结、化解冲突的措施、方略。治理不良的邻避冲突使得一些公共项目放弃、暂停或改建,增加了经济社会的运行成本,各利益相关者都要承担相应的不良后果。如何调和邻避事件中的利益和价值分歧,有效治理邻避冲突,化解社会风险,是这个时代带给我们的挑战。

面对时代挑战,国内学者于不同的研究路径、不

同的视角寻求邻避冲突的化解之道。对于邻避冲突发生逻辑、演化机制问题,有学者从风险感知差异、政治因素共同作用、网络舆情传播等角度作出解释;在邻避冲突生成动因方面,有学者基于社会心理、文化层面、民主悖论、空间挤压、公平伦理和政策理性等理论视角给出了分析;针对邻避冲突的化解建议研究成果较为丰富,众多学者从公民公共理性培育、政府决策科学化、决策民主化、控制网络舆情、强化政府的基础性权力、协商治理、伸张正义、优化治理模式等方面提出了治理策略。

梳理已有研究成果可以发现,国内学界基本是沿着“因果分析路径”或“过程分析路径”,于不同视角对邻避冲突问题进行分析研究,这样规范的研究路径、多元的研究视角有利于我们以更加开阔的视野、严谨的态度分析邻避冲突问题,为深化邻避冲突理论研究提供了知识积累。不可否认这些治理策略、手段的合理性,但实践效果却甚微,依旧有诸多邻避设施建设项目陷入困局,最终缓建、迁址或是停建。是什么原因造成了理论上合理而实践效果却不尽如人意?从以往的治理策略看,更多的学者是将讨论问题的焦

收稿日期: 2018-09-23

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“国家治理现代化视域下的中国政府治理模式改革研究”(15AGL017)阶段性成果

作者简介: 郑光梁(1973—),男,辽宁营口人,副教授,硕士研究生导师,从事社会管理、公共事业管理研究;魏淑艳(1965—),女,辽宁北镇人,博士,教授,博士研究生导师,从事政府治理、公共政策理论与实践研究。

点单纯放在利益冲突上,大多措施是寻求公共利益与个人利益的共识、平衡,对当今社会特殊的价值处境的应有考察却被严重搁置了。即使学者何艳玲(2014)、俞海山(2015)将环境正义、公平伦理纳入了分析视角,但最终对策落脚点还是在平衡“公益”与“自利”问题上。正如斯通所言“在公共利益上,永远无法达成广泛的共识”^[1],单从“公益”与“私利”的角度是无法寻求广泛共识的,不可能从根本上化解邻避困境问题。审视以往邻避事件,邻避冲突产生的原因除了利益相关者的利益对抗外,更有深层次的价值因素混杂其中。我们不能抛开价值共识问题,集中讨论利益冲突,离开价值共识也不可能对邻避困境做出恰切的判断和问题的解决。本文将“公共价值”概念引入邻避冲突事件,拟从公共价值分析的视角审视冲突中各行为主体所秉持的价值及价值集重合,于“共同使命”或“共同规范”的价值范畴研究化解邻避冲突的方案,为邻避冲突事件的科学、妥善处置探索有效路径。

二、核心概念与分析框架

治理冲突的目标结果是“和谐”。“和谐”是人类社会赖以延续的一种自觉、主体性的行为过程,“和谐”必然要求价值观念和价值规范的统一,因为观念是行动的先导,没有统一的价值观念,就不可能有统一的方向和尺度,就不可能有和谐。但这种“统一”绝对不是“同一”,而是于差别、多样性中达致的价值共识——公共价值。社会整体的和谐是与公共价值的寻求、创造、实现联系在一起。当前社会公共价值形式的有效载体是公共服务供给。公共服务供给实质是实现从公共需求到公共选择再到公共产品的过程,根本在于最大化满足公众整体性需求,实现从供给主体到消费主体的公共服务价值增值和公共价值创造^[2]。公共服务供给过程中,政府、社会组织、企业以及公众等利益相关者所秉持的价值理念呈现出多样化特征,不同的情境、角色和利益使得公共价值产生差异和冲突,导致多元利益相关者之间存在着目标协调的问题和困境。邻避设施建设项目是具有负外部性的公共服务供给,在建设过程中矛盾冲突问题尤为突出。因此,从公共价值的角度分析、化解邻避冲突更具本性。

(一) 公共价值释义

公共价值理论最早源于美国哈佛大学教授马克·莫尔在《创造公共价值:政府的战略管理》中的论述。莫尔认为政府是公共价值的创造者,政府依据他们对公共价值的理解和环境的变化,调整职能和行为创造新的价值,政府管理的最终目的就是为社会创造公共价值^[3]。国内学者何艳玲认为公共价值的范畴

比公共物品更加宽泛,它是一个价值体系,包括产出与结果;此外,公共价值不是决策者自认为对公民或对自己最好的东西或服务,而是取决于公民的主观满足感^[4]。在何艳玲看来,公共价值的核心内涵是政府的产出要满足公民的需要。中国政法大学教授李德顺断言“一切价值都是以一定人的主体尺度为根据的现象”^[5],就是说价值作为客体满足主体需要的属性,其内在本质是主体的内在尺度。由此可知,公共价值是主体尺度的公共表达,是主体对客体效用性的公共表达,是共识性表达,是共识价值。

(二) 公共价值分析框架

价值分析方法作为一种重要的学理分析维度,在政治学、伦理学、社会学、管理学、法学等领域都有广泛的应用。本文所援引的价值分析方法是从公共管理学意义上理解的,将公共价值分析运用到我国邻避冲突研究的实践中,可以较为深刻地揭示邻避冲突发生的原因及机理。“价值分析”又称为价值判断,依汉斯·凯尔森所言“价值判断是依据一有效规范对于事实行为所做的应当是这样或者不应当是这样的判断”^[6],本文将共识导向公共价值作为“有效规范”,然后再依据这一判断准则对邻避事件进行应然与实然层面的价值分析。

1. 有效规范——共识公共价值。学者王学军、张弘在系统梳理公共价值定义的基础上,将公共价值分为结果导向的公共价值和共识导向的公共价值^[7]。而现实中的公共价值是如何达成共识的?国外学者Stoker认为公共价值是通过选举的政府官员与公民等关键利益相关者协商共同建构的^[8]。国内学者孙斐、黄卉认为公共价值的共识是一个双向的沟通过程,是自下而上的由公民偏好的基本社会价值所形成的基本公共价值,与自上而下的由政治精英偏好的基本社会价值所形成的核心公共价值互动、交汇而成^[9]。孙斐等指出基本公共价值必然反映绝大多数公民的意愿与权利,核心公共价值也定会体现政治精英所持有的信仰、意识形态和价值观,但并没有明确指出两者交汇达成共识的公共价值类型及价值集分别是什么。国外学者Bozeman等人通过文献梳理,直观地描述了共识主导的公共价值的七种类型,并分别确定了每一种公共价值类型下的价值集,他们将与公共行政和公民的关系相关的价值集归纳如下:用户导向、及时性、友好;对话、回应、用户民主、公民参与、公民发展;公平、合理性、公正、专业精神;合法性、保护个人权利、平等、法治、正义;与社会利益向公共决策转化相关的价值集:多数原则、民主、人民意志、共同选择;用户参与、地方治理、公民参与;保护少数族裔、保护个人权力^[10]。在当前全球公共治理视野下,这些公共价值集是具有一定普遍意义的。王学军、王子琦也认为公共

价值是公民价值偏好和政府建构价值的交集^[11]，并试图以北、上、广三个省级政务微博评论内容为研究对象，考察公民价值偏好与政府建构价值达成一致问题，但结论却是近乎否定的，当然也没能给出共识价值集。姑且不论王学军等人的研究方法与过程，他们对我国共识公共价值研究显然是忽略了我国社会主义民主政治这一前提。在人民民主社会主义国家里，中国共产党和中华人民共和国始终代表最广大人民的根本利益，共产党与人民对公共价值本质的认知是根本一致的。当前，我国公民偏好的基本公共价值与政治精英偏好的核心公共价值是存在高度共识的，社会主义核心价值观即是共识公共价值，国家、社会、个人三个层面的价值集内化为个人与社会群体的意识，外化为个人与群体行为的规范。以全球公共治理视野下的公共价值集作为参考，结合社会主义核心价值观，基本可以得出本文进行价值判断的共识价值准则，即民主、自由、平等、公正、法治、回应、效率。

2. 价值评价。公共价值评价涵盖两个方面：一是考察公共价值创造主体价值偏好是否存在差异；二是考察公共价值供给与需求是否一致。上文提及公共服务供给实质是实现从公共需求到公共选择再到公共产品的过程，要满足公众整体性需求，实现从供给主体到消费主体的公共服务价值增值和公共价值创造。因此，本文认为，邻避设施建设所隐含的公共价值供给与需求是一致的，下文针对邻避事件展开的公共价值评价仅聚焦在相关利益主体价值偏好、取向在互动过程中是否存在差异方面。具体对邻避事件进行公共价值评价，在认识当前社会总体的价值处境的背景下以决定基本公共价值与核心公共价值关系的两个关键因素（认知与互动）为契入点：一是考察评价邻避事件各行为主体的最初价值偏好与预判；二是考察评价邻避事件进程中不同主体间的互动过程，亦即考察邻避设施规划决策、绩效测评的公共价值标准及其客观性、合理性问题。

三、分析框架应用：案例解析

（一）案例简要回顾

京沈客运专线是我国《中长期铁路网规划》“四纵”客运专线主骨架北京—沈阳—哈尔滨（大连）的重要组成部分，是铁路“十二五”规划的重大项目。京沈客运专线的建设对于辽宁省西北地区具有很强的交通带动作用，还将激活辽西北和东北地区铁路网。2009年10月国家发改委以发改基础〔2009〕2766号《关于新建北京至沈阳铁路客运专线项目建议书的批复》同意开展项目前期工作，全线正线工程投资估算总额约1210.5亿元，其中环保投资约27.7亿元，全线总工期4年^[12]。北京至沈阳铁路客运专线北京段规

划线路两侧居民因为担忧高铁开通后的噪音、振动和磁辐射问题，在得知相关消息后随即开展长达四年的抗争行动。2013年12月28日，中国铁路总公司官方微博“中国铁路”发布消息，北京至沈阳铁路客运专线项目的可行性研究已于2013年12月获国家批复^[13]，起因于京沈铁路客运专线北京段线路选址问题的邻避事件落幕。

（二）案例分析：基于公共价值的视角

中央、地方政府通过公共项目建设延伸自身边界，与广泛的个人、机构等利益相关者接触，彼此成为建设项目的利益相关主体，其间各主体的行为成为公共项目建设中公共价值创造、传递的载体，各利益主体在对话、协商、提供服务等行为过程中创造、传递、体现着公共价值。京沈客运专线项目经历了从“裸奔”到“半包隔声屏”再到“全包隔声屏”三次环评，并最终改线的决策过程，由该决策过程引发的邻避运动可以简要概括成“一个节点，前后两个阶段”。我们用上文的共识公共价值标准对事件节点和两个阶段中各相关主体的行为进行分析，考察该事件过程中共识公共价值的实现程度。

京沈客运专线邻避运动节点前阶段。2009年2月，北京市规划委提出方案I，即“沿京承高速公路经星火、密云至兴隆方案”具有环境合理性。这一选址方案没有广泛征询线路沿线居民的意见，仅由政府部门单方面决定。政府部门基于发展主义的行动逻辑，把经济效益作为政府绩效首要目标，将效率和控制成本置于优先位置，忽视了居民更为看重的民主和公平的价值问题。在效率和民主面前，政府部门与居民的认知偏差为邻避运动的产生埋下了诱因。在随后的京沈客运专线第一次环境评价公示中，仅一页纸的公示内容中对工程概况的介绍只有两句话，对施工方案具体情况则只字未提。这次环评公示表明环评机构、铁道部与相关环保部门在项目决策之初，对于项目可能产生环境破坏、对沿线居民生命健康的潜在威胁等问题采取了选择性回避的态度，没有给予公正合理的对待；在风险沟通方面欠缺沟通意识，不愿意主动公开信息，试图蒙混过关；在政策议程设置上表现出不公正、不民主。而彼时，金隅凤麟州小区的业主则以利益侵占为由阻止了环评通过，这一次抗争于业主方面看来似乎无涉价值问题。在2010年公示的第二次环评报告中将星火车站南移，但火车站的东墙紧靠金隅凤麟州小区外墙，金隅凤麟州小区业主再次提出申诉，随后环保部再次拒审环评报告。从这次环评过程来看，政府对民众的诉求有了回应，但回应的价值观念有偏差。有些相关政府部门表示“愿意听取民众的意见”，但同时一些部门多次安排业主维权组织者“喝茶”，迫使事件最初组织者悄然淡出。这种单向的、带

有较强封闭特征的回应方式,与公众所期望的公正互动、平等交流相去甚远,这种回应接收公众反馈、做出积极反应、进行政策调整等方面显然具有局限性,且极易造成对公众参与的排斥,并为舆情风险埋下隐患。

京沈客运专线邻避运动激化的节点是第三次环评报告公示。与前两份报告相比,第三份环评报告做了大幅优化,率先维权的小区业主意见已经被记录到了报告当中,但第三次环评公示非但没有让居民满意,却成为了引爆居民激烈抗议的导火索。因为在第三次环评公示后,才有更多数小区居民经人提醒得知此事,并且居民发现在第三次环评报告中,京沈客运专线北京枢纽沿线的公众支持率发生大幅变化,从2010年的27.6%攀升至2012年的94.8%。居民认定“环评造假”,并诟病铁道部责令其下属单位“铁三院”作为环评单位的事实;还有居民称望京电子城段将采用“入地”工程,本小区则被“区别对待”。此时抗议居民已经产生了相对剥夺感,根据格尔的“相对剥夺感”理论,“相对剥夺感越大,人们反抗的可能性就越大,反抗行为的破坏性也越强”^[14],于是有了2012年11月29日、12月9日两次更为激烈的抗议活动。罗尔斯认为公平正义是社会制度的首要价值,从逻辑上来说公平正义也是社会和谐的首要价值。以公平正义为价值取向的邻避项目决策,不仅其决策结果要体现分配的公平性,而且其决策过程也要体现程序的公平正义,要让每一个利益相关者都有平等表达和发挥影响力的机会。而彼时的抗议民众已经忽视了政府相关部门在第三次环评所做出的努力,感受到的只有不公平、不公正。所幸的是在后续的民众抗议运动中,国家和北京相关政府部门在回应态度上有所转变,及时接待了抗议居民代表,认真听取居民意见,并承诺不通过环评绝不开工,避免了事态进一步扩大。令人尴尬的是,即使根据居民意见提出了改进措施,抗议居民们也承认京沈客运专线建设项目对于中国经济社会发展的重要性,官民之间仍然无法达成妥协。因为矛盾问题已经上升到价值观念的层面,价值偏差在短时间内是很难用其他手段弥合的。正如拉贝所言:“如果没有公开的邻避设施选址过程,一旦居民得知在某邻避设施选址中社区作为兴建地址的时候,在无心理准备的情况下,他们的第一反应必定是在诧异与愤怒支配下誓言抗议到底。”^[15]

在矛盾激化节点之后,相关政府部门与抗议居民的态度都发生了变化,公共价值认同趋向一致。2012年12月9日之后,抗议行动继续发酵,但事态发展有了新变化。2012年12月12日,铁道部信访办接纳了沿线居民关于调整京沈客运专线选址的联名请愿书,随后连续举行了四次居民对话会。这时,相关部门借

鉴西方的环评制度,就不仅是技术论证,还有公正、平等的价值理念也一并吸收,沿线居民代表已经能够实质性参与到项目决策过程中来。此时,参与扮演着比公正更重要的角色,“只有当人们有机会参与影响他们生活的决策时,公正的目标才能得到更好的实现”^[16]。事态向好发展实则是相关政府部门处理问题的价值观念发生转变的结果。一如莫尔描述的公共部门战略三角,政府不仅要保证组织的存续,还要通过环境的变化和对公共价值的理解来改变组织职能和行为,以创造新的公共价值,因为“公共价值”是公众对政府期望的集合,政府的主要任务就是要致力于寻求、确定和创造公共价值^[17]。政府部门在矛盾激化节点后的价值取向已经转向公众所期望的公共价值,因环评而陷入停滞的京沈客运专线项目最终“改线”,北京站至星火站之间不再修建高铁,并公布了京沈客运专线星火站至五环路工程优化方案及环保措施。公示期结束后部分居民建议将星火站迁址、设立200米隔离区,北京市规划委则未予采信。北京市政府这一拒绝合情合理,因为“公理或正义全在于某一内在活动与另一内在活动之间按照某种平等关系能有适当的比例”^[18]。显然,公正以“平等”为最基本准则,但同时以“合理”为其重要内涵,也就是说公正不等于平均主义,不能以绝对平等为目的,必须以合理性为补充。面对政府部门的断然拒绝,提出建议的居民也再无异议。2013年12月,京沈铁路客运专线项目的可行性研究获国家批复,中国铁路总公司(原铁道部)启动京沈客专施工准备工作。

再看京沈客运专线遭遇抵制事件的全过程,我们还可以发现,政府相关部门在应对沿线居民的质疑、抗议时无章可循。迄今为止,我国并没有出台针对高铁建设的相关法律法规,在设计规范、环境保护等方面缺少权威标准。在权威的法律规范缺位的同时,公共价值的共识出现偏离,社会价值评判和社会行为导向功能随之丧失,现实社会就此失去利益的分配器、关系的调整器、秩序的稳定器,邻避冲突产生、矛盾激化就是大概率事件了。

四、结论与对策

上文分析可以得知,在邻避设施的选址规划过程中利益纠葛背后还存在着诸多价值观念冲突问题,邻避矛盾冲突往往是由公共价值偏离、分歧激化的,发现、批判并矫治这些价值偏离的现象是解决邻避冲突的关键。公共价值的实现有两个不可或缺的重要条件:一是公民道德修养;二是公共治理。纠治邻避冲突应当从组织、个人和体制、机制等各层面出发,强化治理主体的共识价值理念,培育具有公民道德修养、担当公共责任的新公民,完善以公共责任、公共价值

为基础的治理模式,使邻避治理的每一举措都展现其“共识公共价值”的理性。

(一) 组织: 回归政策的共识公共价值取向

作为邻避项目政策规划的主体——相关政府部门,首先要转变工作指导理念,不能简单地用经济领域改革的理念处理公共产品供给领域的矛盾问题,在工作原则上要遵循公共价值共识。其次,要规范政策规划部门的自利性行为,促使政策主体在规划、制定和执行政策过程中统筹考虑项目的政治、经济、文化、生态等各方面的价值要求,避免出现过分重视部门经济效益而忽视公共价值要求的问题。再次,要摒弃项目决策的功利主义倾向。邻避设施建设是为了实现公共利益,但绝不能以多数人的利益为名而滥用权力压服少数人。邻避项目决策论证时要摒弃“最小抵抗路径”原则,慎重考虑项目设施的规划布局在实现社会公共价值中的意义,要使各利益相关者都能有获得感,都能体会到应有的公平、正义和尊严。最后,要发挥社会组织的“缓冲器”作用,一方面降低利益受损群体走向低组织化或无组织化的非理性集体行动的可能性;另一方面,推动政府相关部门自主承担起促进社会公平正义的责任。

(二) 个人: 加强公民道德修养

“公民道德”与“行政伦理”二者概念都蕴含着按照公共价值而自主行动的伦理标准。就个体而言,不论是公共部门工作人员,还是所涉利益群体中的个人,都需要不断提升自身素质,加强公民道德修养,才有能力对邻避项目进行理性思考和价值判断,才能辨识邻避运动过程所隐含的公共价值。“公共价值是由文明社会的公共福祉所定义,既促进公民个人的公共生活的道德实践,又促进公共福祉实现的普遍标准和原则,是支撑公民公共生活的基础”^[19]。但是,公共价值本身并不能超然独立存在,只能寄居、隐含在公共生产、生活中,所以公共价值的认知、实现必然以公民道德修养为条件。“没有道德修养的公民,必然困惑于狭隘的自我,不可能积极主动地参与到实现公共价值的过程中去,因为他们体会不到‘客体效用的公共性’,不能在广泛的交往实践中与他人形成‘价值共识’,不能心甘情愿地遵守以公共利益为目标的‘普遍性规范’”^[20]。此外,还要加强公共价值观教育。在公民的价值学习和道德发展中通过具体的公共生活实践进行实质性的价值引导,强化公共价值认同,培育公共理性和公共道德。只有经过公共价值观的教育,公民才能理性地形成公共价值认同,才能在公共生活中做出符合公共价值的行动。

(三) 构建基于公共价值实现的网络化治理模式

在邻避项目的决策过程中,政府、市场组织与公民社会三种主体之间存在着多元的价值角力和利益

博弈,难免会出现“共识挑战”,甚至在特定情境下演变成矛盾冲突也毫不稀奇。行政主导的邻避冲突治理模式既不能充分发挥民主立法的利益整合作用,也不能促进多元价值达成共识。事实表明,单独的行政力量难以真正有效地整合利益冲突和价值分歧。持有不同价值立场的人们只有在平等沟通、对话的基础上才能兼听兼看,全面考虑关于邻避问题的各种观点,从而有效避免邻避群体身陷“有苦难诉”和“公共排斥”的处境,避免邻避风险被不公正地分配和转移。要有效调和利益冲突和价值分歧,就必须实现政府、市场与民间社会三者良性互动,构建多元主体共同参与的网络化治理模式。

网络化治理作为超越科层治理、市场治理的合作型公共治理模式,将政府、私营部门、公民社会和个人等多元主体连结起来,组成社会治理网络,在制度化的社会治理结构中为实现共识公共价值而采取联合行动^[21]。在实现公共价值的联合行动中,政府将充当公共价值的创造者、提供者,企业、非政府组织可充当公共价值的促进者,公民个人则成为公共价值的实践者。美国学者 Stoker 认为,公共价值范式将公共价值的实现视为公共行政的主要目标,对于什么是公共价值的判断是建立在多元利益相关者协商基础之上的,而公共价值的实现则是基于对网络的构建和维护,这正适应了以网络治理为特征的公共管理新挑战^[22]。网络化治理对邻避事件中效率、回应、公正等公共价值冲突的化解提出了新方案。网络化治理不是用强制力解决问题,而是基于伙伴关系通过交流和对话化解矛盾,以实现共同目标、达致公共价值。“伙伴沟通和协调各种活动是网络集成这个三条腿凳子的两个重要支柱,第三个支柱就是建立关系”^[23]。如戈德史密斯和埃格斯所言,建立关系、伙伴沟通与技术协调活动是网络化治理的三个核心要素。

1. 建立关系。“成功的关系构建,依赖网络中不同行动者之间的协同合作,政府并非唯一的公共价值生产者,企业、非营利组织以及公民团体都发挥了重要的作用”^[24]。邻避项目本身即创设了利益交汇点与连接点,将多元主体连接在一起。要充分利用先进的信息化技术,在线上和线下两个方面建立治理伙伴关系。在网络化治理的伙伴关系中要实现治理权力的流变,实现从政府对权力的独占,到政府、营利组织、非政府组织与公民个体等对权力的分享,再到各类组织和公民个体对权利的主张转型。治理网络中各种关系建立的根本价值取向从实现公共价值转向发展公共价值,再转向创造公共价值。

2. 伙伴沟通。我国邻避冲突发生的一个直接原因是“暗箱”操作,相关政府部门在政绩绩效的激励下,很多时候是在公众毫不知情的情况下推动项目,

公众知情后随即对政府产生不信任感和相对剥夺感。因此,网络化治理中政府应当坚持行政公开的原则,利用信息公开、数字化治理、电子政务等手段,将邻避设施的选址规划、可能的风险及规避风险的措施等及时告知公众,以获得公众的理解与信任。要建立起多元主体沟通地位平等、沟通方式多样、沟通有回应的协同体系,通过信息获取共享化、价值认同一体化,实现有效的治理沟通,避免矛盾激化。

3. 协调各种活动。在邻避问题的应对过程中,政府、市场组织与公民三种主体可以秉持各自价值观念进行博弈,这样才体现出“公平正义”。但是,在网络化治理模式中发挥“元治理”作用的政府还要充当公共价值的权威性供给者与协调者,要建构一个能够平等博弈、理性互动的行动协调平台,使多元主体在目标追求中能够做到责任分担合理化、行为协调一致化,各方都能够对各自的行为立场做出合理的解释,并以此争取其他利益主体的接受和认可,实质性增进利益相关者之间的理解与信任,切实促进交换正义、程序正义与实质正义的实现。

五、不足与展望

本文立足于社会转型期的价值处境,从价值分析的视角审视邻避冲突中各利益相关者所秉持的价值及其行为,构建了公共价值分析框架,随后通过案例分析实证了该框架,为邻避冲突的化解提供了新的理论视角。但从分析框架实用范围和共识公共价值集的使用来看,本研究还存在不足之处。一方面本文以技术相对成熟且风险、环境影响较为明朗的高铁建设项目为例,是否适用于其他类型的邻避冲突分析有待于进一步探析和验证;另一方面,对公共价值理论的应用,需要结合具体情境。本文分析框架中使用的公共价值集是结合社会主义核心价值观与国外学者Bozeman归纳整理的共识公共价值集而确定,并没有针对京沈高铁建设项目运用结构性访谈、一致性分析等方法收集利益相关者的价值偏好信息。尽管本文的研究还有不足之处,但是,在社会价值多元化、社会结构网络化的转型期,运用公共价值管理理论分析解决价值冲突程度和复杂性都很棘手的社会问题是可行的,也是时代的需要。对公共价值管理的相关研究还需要学人做进一步的探讨。

参考文献:

- [1] Deborah Stone. Policy Paradox: The Art of Political Decision Making [M]. New York: W. W. Norton & Company, 2001.
- [2] 何继新,李莹. 公共服务供给“共建共享”的创新转向: 一个网络化治理理论纲[J]. 长白学刊, 2017 (1): 55 - 62.

- [3] [美]马克·莫尔. 创造公共价值: 政府战略管理[M]. 伍满桂,译. 北京: 清华大学出版社, 2003.
- [4] 何艳玲. 公共价值管理: 一个新的公共行政学范式[J]. 政治学研究, 2009 (6): 64 - 70.
- [5] 李德顺. 普遍价值及其客观基础[J]. 中国社会科学, 1998 (6): 4 - 14.
- [6] [美]博登海默. 法理学、法哲学与法律方法[M]. 邓正来,译. 北京: 中国政法大学出版社, 2001.
- [7] 王学军,张弘. 公共价值的研究路径与前沿问题[J]. 公共管理学报, 2013 (2): 126 - 136, 144.
- [8] Stoker. G. Public Value Management A New Narrative for Networked Governance [J]. American Review of Public Administration, 2006, 36(1): 41 - 57.
- [9] 孙斐,黄卉. 公共价值的类型、关系与结构研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2015 (6): 23 - 30, 126 - 127.
- [10] Jorgensen T., Bozeman B. Public Values: An Inventory [J]. Administration & Society, 2007, 39(3): 354 - 381.
- [11] 王学军,王子琦. 政民互动、公共价值与政府绩效改进——基于北上广政务微博的实证分析[J]. 公共管理学报, 2017 (3): 31 - 43, 155.
- [12] 京沈高铁遭抵制: 北京沿线居民要求改线[EB/OL]. 网易财经, <http://money.163.com/12/1130/03/8HHDLQ5300253B0H.html>.
- [13] 京沈高铁项目终获国家批复 铁路总公司已启动施工准备[EB/OL]. 观察者, http://www.guancha.cn/Project/2013_12_29_195979.shtml.
- [14] Gurr, T. R. Why men Rebel, Princeton [A]//赵鼎新. 社会与政治运动讲义[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [15] Barry G. Rabe. Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States [M]. Washington, D. C., Brookings Institution Press, 1994.
- [16] [美]小约翰·B. 科布. 后现代公共政策[M]. 李际, 张晨, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [17] 包国宪,王学军. 以公共价值为基础的政府绩效治理——源起、架构与研究问题[J]. 公共管理学报, 2012 (2): 89 - 97, 126 - 127.
- [18] [意]托马斯·阿奎那. 阿奎那政治著作选[M]. 马清槐,译. 北京: 商务印书馆, 1963.
- [19] 金生钰. 公共价值教育何以必要[J]. 华中师范大学学报: 人文社会科学版, 2010 (4): 129 - 134.
- [20] 汪辉勇. 公共价值略论[J]. 湖南财经高等专科学校学报, 2009 (4): 14 - 16.
- [21] 陈剩勇,于兰兰. 网络化治理: 一种新的公共治理模式[J]. 政治学研究, 2012 (2): 108 - 119.
- [22] Stoker G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? [J]. The American Review of Public Administration, 2006, 36(1).
- [23] [美]斯蒂芬·戈德史密斯,威廉·埃格斯. 网络化治理: 公共部门的新形态[M]. 孙迎春,译. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [24] 柏骏. 网络化治理多元主体的互动交流: 解释框架与研究议题[J]. 江海学刊, 2012 (6): 84 - 88.

(责任编辑: 王华薇)