

空间正义视角下的邻避冲突

与邻避设施供给要件探析

——以武汉某临终关怀医院抗争事件为例¹

杨磊，陈璐，刘海宁

【摘要】：文章通过空间正义理论对邻避冲突问题进行分析发现，邻避设施供给必须实现公共价值追求的目标正义、负外部效应均衡分担的工具正义以及公众参与和风险沟通的过程正义等三大要件的有机统一。对武汉市某临终关怀医院项目建设的案例分析表明，当存在着过度追求经济效应、负外部性非均衡转嫁、公众低度参与以及风险沟通不足等空间生产非正义情形时，邻避设施供给就会引发邻避冲突，甚至演变为以“封路维权”“街头散步”等为标志的空间抗争事件。案例研究还发现，实现邻避设施供给的正义性要件，应当由政府 and 公众共同讨论来决定公共价值的边界范围，构建起公民全参与和风险持续沟通的决策机制，以“空间正义”为议题搭建起协商式补偿机制，消除不同主体对空间生产价值追求不一致造成的冲突。

【关键词】：邻避设施；空间正义；公共价值；公众参与

【中图分类号】：D630 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1671-7023（2018）01-0125-09

一、文献梳理与研究视角

在中国快速城市化进程中，城市管理者既需要通过大规模的经济建设，推进城市不断扩张和发展，也必须兴建大量公共基础设施，满足人们不断增长的公共需求。有些公共基础设施具有明显的负外部效应，会遭遇到各式各样的供给困境，这类困境称之为“邻避问题”，邻避设施供给及其引发的邻避冲突问题受到学术界广泛关注。O’Hare 首次提出“邻避”的概念，用来描述那些能够提升社会整体利益、负外部效应却由周围居民直接承担的某类设施^{[1]407-458}。何艳玲认为，邻避设施通常是指一些会对全体居民带来较大生活便利，但也会引致较严重负外部性效应的有污染威胁的设施，比如殡仪馆、火力发电厂以及变电所等^[2]。有学者认为负外部性引起的非对称性的收益-成本分配结构，以及由此产生的政治、经济以及社会利益冲突，是造成邻避设施供给困境产生的根本原因^[3]。此外，邻避设施在审批时缺乏对公众感知的考虑，以及公众参与渠道的不畅通也会导致邻避冲突^[4]。在治理实践中，邻避设施供给过程还受到社会心理、经济发展及其社区空间等多种因素的影响。

如何才能走出邻避设施供给困境和避免邻避冲突？王佃利、徐晴晴提出，应通过政策引导、技术治理双重手段，构建灵活互动的公众参与机制，降低转嫁给周边公众的负外部性成本^[5]。娄胜华、姜姗姗认为，参与式治理作为具有创新性的超越技术层面的制度，在应对邻避抗议事件中具有重要的价值^[6]。与此同时，抓住邻避设施的公共产品特性，决策过程的科学化也是化解邻避设施供给冲突的有效途径^[7]。在沟通机制层面，应逐步建立有效的信息发布交流机制，邻避冲突危机畅通解决机制，风险保障机制以及科学、公开、法治化的邻避补偿回馈制度^[8]。这些对于邻避设施供给困境和治理对策的宏观研究，增进了各界对邻避困

¹**【作者简介】**：杨磊，中南财经政法大学公共管理学院讲师；陈璐，中南财经政法大学公共管理研究所研究助理；刘海宁，华中科技大学建筑与城市规划学院本科生。

【收稿日期】：2017-09-07

境的认识，也提供了解决邻避问题的思路与方法。

近年来，对邻避问题的分析也出现了新的理论路径，开始从宏观研究朝着微观分析演进。邻避设施供给作为一种城市空间的生产过程，具有明显的空间规划属性，因而有部分学者开始从空间角度来理解邻避问题，把国外城市地理学的空间分析作为理解邻避问题的视角。邻避设施建设是一种重要的空间生产活动，空间概念可以重新界定和丰富邻避问题的内涵和外延^[9]。王佃利、邢玉立认为邻避设施生产中的空间冲突反映了权力控制和城市权利之间的紧张^[10]。从空间支配权和分配权角度看，空间生产就是空间权力实践的过程，空间权力的博弈是诠释中国城市化过程中现实问题的切入点^[11]。俞海山则进一步从邻避空间中政府与公众互动角度，认为政府与公众参与空间生产的权利不对称造成了邻避冲突^[12]。空间视角为邻避问题分析开辟了新路径，但现有分析更多停留在政府权力与城市居民权利之间的均衡，还缺乏一个统一、完整的理论分析框架。实际上，负外部性、政府公众权力不对称等因素关乎城市空间分配的正义性，对邻避问题的空间分析可以进一步通过空间正义理论来构建起统一的研究范式。

空间正义即“空间生产中的社会正义”，一种空间的生产必须在目标上追求公共利益^[13]。任平提出将城市空间看作公共资源，而空间正义就是对城市空间资源的平等分配，就是存在于空间生产与空间资源配置领域中的公众空间权益方面的社会公平与公正^[14]。政治哲学家罗尔斯认为正义包括平等自由和机会公平公正两大原则，因而城市居民必须能够拥有参与空间生产过程的平等机会参与这个过程，政府供给邻避设施应当有合理的工具。因此，当公共空间具有负外部效应时，必须通过合理的手段补偿利益受损者，以满足空间生产在技术上、手段上和工具上的正义。邻避设施的供给过程也是一种空间生产活动，这项公共活动的逻辑起点、过程和所选择的工具必须符合正义性原则。因此，对邻避问题研究除了对处于结构中心位置的城市政府、公众及其两种的互动进行简单的空间分析外，城市空间正义这一议题也富有关键性作用，它能够把诸多要素纳入一个系统的分析范式之中，邻避设施供给中的资源分配、政治权力以及公众参与等因素都脚注着城市空间及空间正义问题的理论重要性和实践紧迫性。

邻避设施供给遵循着城市空间生产的逻辑，它与城市空间生产存在密切关联和内在一致性，其供给过程在本质上是一个典型的改变空间权属关系的公共空间供给过程。因此，本文在传统宏观分析路径基础上，沿着空间分析的视角，进一步从空间正义的角度来理解邻避问题，把学者们从不同角度提出的邻避问题的影响因素有效地统合起来，以城市空间正义理论来整合既有研究呈现出的不同内容，以空间正义为议题来重新透视邻避设施供给，为推动邻避问题治理的转型提供启示。笔者通过来自武汉市某社区的案例对邻避设施供给过程进行剖析，在此基础之上理解邻避问题和提出治理对策。

二、个案描述：核心主体的互动及其过程

武汉市B小区是2012年建造的大型住宅小区，2015年小区入住率达到80%。随着地铁等基础设施延伸到该小区，小区附近出现了大量商住楼盘，大量人口汇聚刺激了对公共服务的需求，城市管理服务部门也努力在小区附近布局公共服务设施。2016年5月，武汉市卫计委审批通过在B小区建设临终关怀医院项目，作为政府定位于养老服务的公共服务设施项目，项目供给却引发了小区居民与城市管理服务部门的激烈对抗，最终诱发了一起比较严重的冲突事件。通过对这个案例的“事件-过程”分析，可以提炼出邻避冲突产生的原因以及邻避设施供给正义性构件，从微观角度揭示正义性缺失是如何导致供给失败的，发现不同主体在邻避设施供给过程中对空间正义追求的差异。

（一）抗争事件的过程：从部门上访到空间抗争

在临终关怀医院项目建设公示后，B小区居民开始对邻避设施建设进行抵制，抗争过程大致经历了四个阶段：

第一阶段，社区层面的抗争。少数B小区居民到小区业委会和社区居委会反映意见，要求社区居委会出面与审批和建设单位协调，停止临终关怀医院项目建设；透过对社区居委会某工作人员的访谈了解到，他认为在这一阶段，小区居民尚未达成一

致的集体行动，也未能完整地整合不同的利益诉求，社区层面无法代表社区居民与政府进行谈判，只能通过开发商来表达社区居民的意见。

第二阶段，到管理部门的上访。小区居民透过业主 QQ 群、微信群动员更多社区成员参与，通过这两个群搜集不同的意见，最终整合出大多数成员的利益诉求。小区居民认为“该临终关怀医院的建设与运行会对本小区的房价、环境以及居民心理产生巨大负面影响，原有规划中并没有预留公共设施建设的空间，该项目将大大压缩小区的空间，小区将会变得更加拥挤”。2016 年 8 月，小区居民开始有组织地到武汉市信访局、卫计委等部门反映意见，多次通过合法程序要求有政府关部门对项目环评以及有关该项目审批的详尽信息予以公开，这些职能部门同意给小区居民一个答复。

第三阶段，矛盾的酝酿扩散。在等待职能部门回复中，通过互联网、“知情人”等渠道，小区居民对项目建设的信拥有量大为增加，小区业主群对该事件进行了大范围讨论，社区成员中的积极分子每天在群里分享事件的处理进度，社区居民被更广泛地动员起来了。某社区业主认为“在政府部门漫长的回复中，小区居民的愤怒和无奈感在增加，对项目建设带来的负面影响被强化了”。最终“有 60% 的业主都在微信群里表示了反对，希望大家组织起来进行更大范围的‘散步’，不少人建议制作横幅、邀请媒体来扩大影响力”。

第四阶段，正式的空间抗争。2016 年 8 月，小区居民开始走上街头。采用“非常态”手段向政府部门施压方面，他们先后以递交“万人抗议书”、围堵市环保局、“某转盘封路维权”等方式，同城市管理部门作抗争，逐步扩大舆论影响范围，借以向政府有关部门施压，迫使政府最终做出了暂缓审该临终关怀医院项目的决定。

二、政府部门的回应：从封闭决策到被动响应

武汉市 B 小区附近邻避设施的供给活动在主要相关利益主体的互动中进行，其中小区居民和城市管理部门是两个核心主体，政府部门从项目建设决策到对社区居民的正面回应，经历了以下三个阶段。

第一阶段，封闭的政府决策。通过对社区干部的访谈，临终关怀医院项目实际上从 2016 年年初就开始运作，但卫计委、环保等监管部门未能将项目建设的具体信息及时告诉 B 小区，也未通过社区层面进行任何沟通和协调，社区居民与社区这个环节的信息是封闭的。但政府有关部门和项目运营的开发商一直保持着沟通，甚至搭建起了政府与社会资本合作的基本框架与协议。社区居民表示，“小区空间是我们的公共空间，作为直接利益关联者的成员，却无法知道有关的具体信息，对项目建设带来的影响没有科学评估”。

第二阶段，政府信息公开。当 B 小区的居民通过上访等方式向监管、审批部门了解情况时，他们首先从政府门户网站上看到了项目建设的审批书和环境评估报告书，有关部门向社区解释了项目建设的背景。社区居委会了解到情况后，向整个社区成员发布了一个相对完整的项目信息告知书。项目建设告知书显示“本项目主要着眼于提升养老公益服务事业，临终医院等养老产业是未来发展的趋势，因而和某公司合作建设本项目，项目建设不会对社区环境产生影响……。”政府的信息公开非常强调项目的非营利性，但此时的社区居民则更加看重的是“为什么要建设我们小区，这挤占了我们的空间，政府的解释无关痛痒”。

第三阶段，项目建设终止。B 小区的居民对政府信息公开并不满意，调查中可以发现，政府信息公开的关注点和社区居民实际关注点具有很大差异，政府部门在信息公开中更加重视项目建设的公益性，而社区居民则更加关心社区空间挤占和项目建设带来的影响。由于缺乏弥合这种差异的制度性措施，就出现了 B 小区成员在各个阶段的抗争，甚至以极端抗争手段来迫使政府妥协，政府审批监管部门最终被迫终止了项目建设。

结合小区居民和政府部门的互动过程，可以发现小区居民对“空间”本身的重视，而非政府部门所强调的公共利益。空间作为一种人和物理空间互动的场所，已经越来越和社会关系、经济利益以及其他因素联系在一起，小区居民的个人利益总是与

社区空间的利用联系在一起，邻避问题的空间正义性就成为一个非常重要的公共议题。

三、案例分析：邻避问题的空间正义阐释

（一）邻避问题中隐匿的空间难题

第一，从空间分配到城市空间抗争。在这起案例中，B小区的居民在获知小区售楼中心将被改建为临终关怀医院后，认为该临终关怀医院严重侵犯了自身的合法权利，利用互联网络、业主群等方式自发动员，组织并实行维权运动。B小区居民认为一旦该临终医院建成后，他们的生活空间以及其他权益将面临着被剥夺的危险，一致认为“为什么不建在其他小区？这不公平。”这种“空间生产的非正义”激发且增强了B小区居民消除“空间不公平”、寻求“空间正义”的潜在意识。在这种追求空间正义的集体意识之下，B小区居民围绕因公共利益需要而改变空间权属关系的特殊空间生产活动，采取了一系列保护自身基本权利、追求“空间正义”的行为，反对武汉市卫计委审批通过的临终关怀医院建设项目。他们先后到武汉市信访局集体上访，在利益诉求没有得到合理的满足下，采取更为激烈的方式与城市管理部门作抗争。这种抗争来源于空间生产的不正义，整个事件的本质就是邻避设施周边居民进行的旨在避免自身空间权利被实际剥夺的城市空间抗争活动。

第二，空间分配中政府和公众的角色差异。小区居民认为，临终关怀医院的建设虽符合公共利益的需要，但同时对社会资本的引入却存在着很大疑虑。在本案例中，城市管理部门在供给目标与角色扮演方面均有不同程度的错位现象，这主要体现在两个方面：一方面，政府批准该邻避设施的行为具有一定“趋利性”。市卫计委在其制发《设置医疗机构批准书》中表明该临终关怀医院为“非营利二级康复医院”，但B社区居民了解到，该临终关怀医院完全由商业资本建设、运营，具有明显的资本支配的痕迹。B小区居民认为“在市场经济体制下，‘趋利性’是社会资本的根本属性，商业资本投资建设该临终关怀医院的根本目的必然在于营利而非满足公共需求”。另一方面，在邻避冲突调解过程中，政府的角色却具有明显的“矛盾性”特征。在与B小区居民进行“互动”的过程中，政府管理部门始终扮演着项目建设的推手角色，项目建设的开发商的行为反而较为隐匿，社区居民认为这是政府有意偏袒开发商，有意维护临终关怀医院建设和运营单位的利益。因此，在该邻避设施供给的过程中，城市管理部门的角色始终处于一种尴尬而矛盾的状态，在“以权力强制推动该项目的落地”与“以协商促成项目的落地”之间左右摇摆，这根源于空间开发中政府与社会资本主体间的关系模糊性。

第三，政府缺乏应对公众空间抗争的有效措施。B小区的居民是该临终关怀医院负外部性成本的主要承担者，出于对自身利益方面的考量，加之该医院性质的特殊性使风险感与不确定感急剧膨胀，小区居民采取了“常态”与“非常态”两种不同类型的行为，对该临终关怀医院项目进行了坚决抵制。政府与建设单位在方案的制订与审核阶段，以科学和公共利益之名限制了公众参与，只是单方面地对批准的结果进行公示，这使得居民对于该项目的科学性以及环评的合法性产生了怀疑。B小区居民多次通过合法程序要求有政府相关部门对项目环评以及有关该项目审批的详尽信息予以公开，但由于政府回应的缓慢性及封闭性，公众与政府沟通的渠道变得极为困难。因此，B小区居民也采用“非常态”手段向政府部门施压方面，他们先后以递交“万人抗议书”、围堵市环保局、“某转盘封路维权”等方式，逐步扩大舆论影响范围，借以向政府有关部门施压，城市管理部门缺乏良好的沟通管道以及其他治理手段来应对公众的抗争，最终只能做出了暂缓审该临终关怀医院项目的决定。

（二）供给非正义：邻避冲突发生的根源

从案例分析可以发现，临终关怀医院的供给过程体现着多种空间生产的非正义现象，最终无法实现邻避设施的有效供给，这是项目破产和诱发邻避冲突的重要原因。具体来说，临终关怀医院项目建设的非正义，主要表现为以下三个方面。

1. 供给目标非正义，偏离公共价值

作为一种公共产品，临终关怀医院的供给目的必须与公共价值相契合，具体来讲就是满足临终老人、流浪人员等特殊受益

群体对该类公共产品需求。但由于具有“趋利性”的商业资本、社会资本的直接介入，使政府本应与公共价值相契合的供给目标发生了偏移。项目的建设价值取向由满足临终老人、流浪人员等特殊群体公共需求转变为具有一定营利性的商业开发逻辑，城市管理部门过度重视邻避设施的经济功能，以临终关怀医院项目建设服务于养老产业、城市经济增长等其他目标。供给目标正义是邻避设施供给正义最根本的正义性逻辑，这种偏离公共价值的非正义性供给目标使该临终关怀医院的供给不仅无法在真正意义上满足迫切的公共需求，还相对隐蔽地剥夺了临终关怀医院的需求者生存与发展的空间权利。因此，该临终关怀医院供给虽具有满足特殊人群公共需求的特征，但仍面临着正义性相对不足的情形，这就必须对社会资本参与项目建设、运营有充分地规制，保证项目建设的公共利益不受到侵害。

2. 供给过程非正义，缺乏公众参与和风险沟通

该临终关怀医院建设与运营与 B 小区居民的“城市权利”及其相关利益有密切的联系，必须有充分的公众参与和进行有效的风险沟通。但是，在该邻避设施选址的过程中，由于项目本身的专业性，管理部门在审核选址方案以及评估可行性时，仅委托专家通过专业技术知识来处理邻避设施选址所面临的风险以及经济效益上的最优问题。公共部门以及建设单位没有保障小区居民的参与权，存在着参与渠道以及透明的决策程序的缺失等问题，风险沟通机制的缺位更是加剧了居民对该临终关怀医院的风险感与恐惧感。B 小区的居民无法以正常的途径参与到空间形成与重塑的决策过程，无法以理性的程序来表达自身的需求。因此，在追求“空间正义”的潜在意识的驱使下，他们选择一种较为激烈的抗争方式，自发动员全社区居民参与抗争，组织“街头维权”活动等非常态方式表达他们的诉求，阻止该邻避设施的供给，维护自身的空间权利。

3. 供给工具非正义，负外部性成本分担非均衡

在该临终关怀医院拟建设过程中，卫计委等管理部门对于供给工具未进行正确的选择与运用，这使得负外部成本的分担呈现出一种非均衡。作为一种公共产品，邻避设施的有效供给能够使其覆盖的范围内所有个体的效用增加，但由于负外部效应具有空间集中化的特性，它的供给所造成的负外部性成本只能由其周边的居民承担，使得成本—收益结构发生扭曲。这就要求邻避设施供给者运用“协商补偿”这一供给工具对利益的非均衡状态进行矫正。而在本案例中，无论是建设单位还是政府部门均没有主动与 B 小区居民进行协商，也并未提出对小区居民的利益损失给予合理补偿。一旦该临终关怀医院建成投用，B 小区居民必然是其所造成的负外部性成本的主要承担，该临终关怀医院的供给状态在不同程度上违背了邻避设施供给空间正义的三个正义性逻辑：供给目标偏离了公共价值，供给过程缺乏公众参与和风险沟通，未能正确选择与使用正义性工具实现负外部性成本分担均衡。在这种供给状态下，该临终关怀医院拟建项目最终走向“破产”具有一定必然性。

四、扩展性讨论：邻避设施供给条件与状态

邻避设施供给空间正义的实现必然以供给目标正义、供给过程正义以及供给工具正义的实现为要件，对公共价值的追求则是基础性条件。一般而言，只有在邻避设施的供给目标与公共价值完全契合，其供给工具使负外部性成本分担均衡得以实现，其供给过程贯穿公众参与和风险沟通的情形下，邻避设施供给的正义性才能促成它的有效供给。任何条件的缺失都会引发不同程度的邻避设施困境，邻避设施的正义性不足将会导致邻避冲突。

（一）邻避设施供给的正义性要件

第一，邻避设施供给必须具有对公共价值追求的目标正义。作为一种具有极强负外部效应的特殊公共服务设施，邻避设施的供给目标必然应与公共价值相契合。这主要体现为两个方面：一方面，满足不断增长和多样化的城市公共需求是邻避设施供给中最为根本的目标。随着我国经济社会的发展，公共需求的规模与层次均发生变化，公共需求强劲的增加、分化势头与公共产品供给不足之间的矛盾，已成为阻碍我国经济社会发展的普遍性社会公共问题。因此，邻避设施供给必须满足社会公众对公共产品的需求，任何的价值偏离都会对公众利益造成损害。另一方面，政府价值的“公共性”实现是邻避设施供给的重要目标。

政府为实现其“公共性”必然会将其纳入基本的公共服务体系中来，最大程度上体现公众的共同意愿并实现社会成员的公共利益。

第二，邻避设施供给必须具有开放的公众参与和风险沟通的过程正义。邻避设施的供给过程就是具有公共属性的城市空间生产过程，该过程中的正义体现为高度的信息公开，保证公众的参与权和知情权。环境风险与不确定性贯穿邻避问题发展的全过程，公众参与和风险沟通的缺失会使得社会公众对邻避设施的供给无法建立一种理性的、科学的认识，甚至对邻避设施的供给产生非理性恐惧心理。一方面，风险沟通欠缺致使风险分配不均，环境风险的不确定性让居民无法获知邻避设施对自身身体健康及日常生活工作的影响程度；另一方面，由于在邻避设施供给过程中公众参与度低下，加之群体性社会心理因素的影响，居民对邻避设施会产生“有害的”、“恐惧的”认知。特别是诸如临终关怀医院这样的邻避设施往往被赋予文化价值上的偏见，居民自然地将其与危害儿童成长、人身安全等现象做非科学的联系。

第三，邻避设施供给必须实现负外部性成本分担均衡的工具正义。从成本-收益的分担角度看，邻避设施的负外部性使得周边居民承担的成本与获得的收益呈现非均衡状态，这是邻避设施的供给走向“空间非正义”的重要经济性因素。一方面，邻避设施受益者在空间上远离负外部效应，他们的公共需求为邻避设施供给注入了动力，理性地支持政府兴建邻避设施；另一方面，出于对自身利益的考量，邻避设施周边居民作为受害者会不遗余力地反对邻避设施的兴建。因此，城市管理部门需要借助空间生产的工具正义，确定邻避设施的受益者和受害者，合理地规避成本转嫁现象以实现负外部性均衡分担，降低邻避设施供给的反对压力，协调公私利益之间的张力。

(二) 邻避设施供给正义性的几种组合状态

邻避设施供给中的三大正义性逻辑并不是相互独立的，供给目标正义是最根本的前提条件，供给过程的正义是探寻合理供给工具的基础，供给工具正义是重要的构成要件，三大要件缺一不可。因此，从三者之间的相辅相成、内在递进、不可分割的逻辑关系出发，根据邻避设施供给的充要性条件，就存在以下四种供给状态，具体情况见图 1。

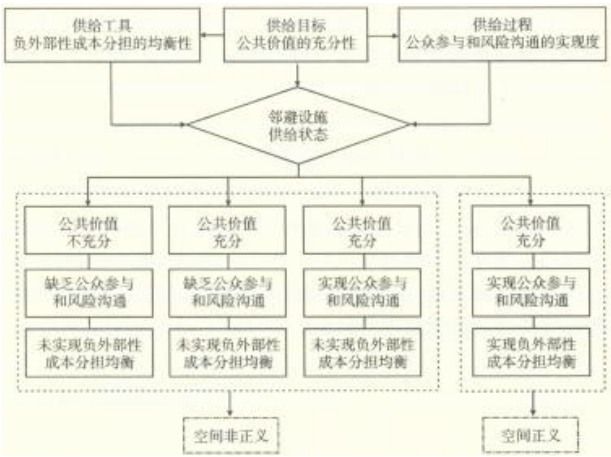


图 1 邻避设施供给的要件及其组合状态

第一，公共价值不充分，缺乏公众参与和风险沟通，且未实现负外部性成本分担均衡。邻避设施供给只有在供给目标正义前提下，才能最大限度降低公众对于邻避设施供给的风险感与不确定感，才能做到选择正确的工具实现负外部成本分担的均衡。邻避设施供给目标非正义是一种最为明显的邻避设施供给非正义的状态，没有满足正义性的根本性前提条件。在这种邻避设施供给的状态下，城市管理部门应致力于实现公共价值，满足公众或特殊群体对于邻避设施的公共需求。但在不同的价值选择下，政府角色或行为却具有一定的“趋利性”，这使得政府在直接或间接促进邻避设施供给时的目标发生了偏移。由于作为前提的

供给目标正义未实现，供给过程或供给工具正义更是无从谈起。

第二，公共价值充分，但缺乏公众参与和风险沟通，且未实现负外部性成本分担均衡。相对于第一种状态而言，该供给状态的正义性前提得到保障，但仍未实现邻避设施供给的完整正义要求。在这种供给状态下，由于公众参与和风险沟通的缺乏，使得邻避设施周边居民的不确定感与风险感始终处于一种较高的状态，甚至对于邻避设施的供给充满“恐惧心理”；负外部效应的非均衡分担变相剥夺了居民本应享有的参与空间生产过程以及拒绝权力与资本的单方控制的基本权利，居民丧失了空间供给过程中的话语权。在这种风险感与被剥夺感的双重刺激下，居民往往不会配合相应的邻避设施供给过程，因此解无法实现负外部性成本的均衡分摊。

第三，公共价值充分，公众参与和风险沟通贯穿供给过程，但未实现负外部性成本分担均衡。相对于前两种状态而言，该供给状态的正义性进一步提升，但依旧未实现邻避设施供给的空间正义。在这种供给状态下，虽然实现了公共价值充分，即邻避设施的供给满足了邻避设施受益者的公共需求，并且由于公众参与和风险沟通有效贯穿，使得居民的知情权与参与权得到较大程度的保障，但是，由于地方管理者未能选择符合正义的供给工具，作为决定邻避设施供给正义的重要因素，负外部性成本分担均衡未能实现。在空间权属关系变化的过程中，邻避设施的供给侵犯甚至剥夺了周边居民生存与发展的空间权益以及合法的空间享有权。在这种供给状态下，邻避设施即使建成投用，但始终处于一种“非正义”的城市邻避设施供给状态，邻避冲突也会产生。

第四，公共价值充分，公众参与和风险沟通贯穿供给过程，且实现负外部性成本分担均衡。根据对“空间正义”的界定，在四种城市邻避设施的供给状态中，只有邻避设施的供给处于该状态时才能够称之为实现了城市空间生产中的“空间正义”。在这种状态下，邻避设施的供给目标与公共价值充分契合，供给过程满足了邻避设施受益者迫切的公共需求，保障其生存与发展的空间权利，实现了目标正义；供给过程由公众参与和风险沟通有效贯穿，最大程度上保障了居民的知情权与参与权，实现了过程正义；供给工具的正确选择与运用实现了负外部性成本分担均衡，给予了承担邻避设施所产生的极强负外部效应、被侵犯与剥夺的空间权益的居民以合理的补偿，在一定意义上也尊重并保障了周边居民生存与发展的空间权益以及合法的空间享有权，实现了工具正义。这是一种最为正义与理想的邻避设施供给状态，邻避设施供给得较为顺利，往往不会产生邻避冲突。

五、以空间正义为议题的优化路径

沿着对邻避设施供给空间正义性的理论阐释，借助来自武汉市 B 小区临终关怀医院建设的个案剖析，本文从邻避设施供给的目标、主体与机制三方面入手，尝试探索邻避设施供给的优化路径。

（一）明确供给出发点：公共价值的界定与契合

第一，合理界定邻避设施的公共价值边界。公共价值的特征与符合正义性供给目标一致时，能够大大增强邻避设施供给的价值合理性与说服力，从根本上避免邻避冲突的发生。邻避设施供给所涉及的公共价值边界往往存在相对复杂的衡量与界定过程，在这一过程中，地方管理部门必须以正义性为原则，对不同类型与层次的利益关系进行梳理与衡量^[12]。因此，地方政府建设邻避设施时，应当事先让公众比较完整地了解项目建设的公共性，完整地向当地居民报告公共利益的边界范围。当有资本主体介入运营时，必须说明资本主体介入是否破坏了公共利益的实现，在最大程度上保证所有公民在空间生产与空间资源配置中的生存与发展的空间权利得以平等实现。

第二，实现邻避设施供给目标与公共价值的契合。邻避冲突供给的目的应更多地侧重于实现公共价值、满足公共需求。这不仅局限于满足全体居民与特殊固定群体对某种邻避设施的需求，还应体现在要让受该邻避设施负外部效应影响的群体的空间权利与相关利益得到保障。因此，城市管理部门应当强化公共价值取向，在引入商业资本参与邻避设施供给的同时，应当让当地居民及时了解邻避项目与商业项目之间的利益关系，应保证公共利益不为私人利益所侵犯，避免邻避设施的供给目标偏离公

共价值的轨道，而转向具有“趋利性”的资本运作轨道，消除社会公众对资本引入会消减邻避项目公共性的误解，说明适度的市场化有利于公共价值的实现，有利于公共项目低成本持续运营，让当地居民接受以市场化、社会化工具运作公共项目的新型政府治理工具。

（二）优化供给过程：政府监管与公众参与的实现

第一，强化政府对公共价值追求的角色定位。当邻避冲突发生于邻避设施建设单位与居民之间，政府的角色应界定为中立的裁判者，应本着“空间正义”原则，听取各方的诉求与意见，而不是试图以政府强制力遮掩各种信息条件，在最大程度上保证所有公民在空间生产与空间资源配置过程中生存与发展的空间权利得以实现，并客观科学化解纠纷，不可偏向冲突的任何一方。当政府作为邻避设施的直接供给者，政府则不可能作为中立的裁判者，在这种情况下，必须寻找双方均信赖的第三方，发挥其协调、调解作用；对于邻避设施项目建设的各种评估环节，应当要求有公信力、公众信任的第三方独立开展。

第二，以公众参与促进权力、资本主体与居民之间的地位平等。重构“政府-公众”二元供给主体结构，在透明的信息和供给程序之下，必须保证社会公众参与邻避设施供给的过程之中，使得社会公众在主体地位上逐步实现与政府的平等，防止城市管理部门规划和建设权力对居民权利的排斥，避免资本和权力主体控制空间生产过程而对居民权利的伤害，政府应当说明该公共项目为何需要资本主体运营及其规制条件，保证政府和社会公众可以对整个项目建设和运营进行监督。实现邻避设施供给过程的正义性要求，保障公众正义的空间权利与空间发展机会，使公众在真正意义上进入空间生产与空间资源分配的过程，促使邻避设施供给能够反映公众的意见与诉求。增强公众参与的平等性与正义性，保证一部分人空间生存与发展权利的实现不能以剥夺另一部分人合法、合理的空间享有权为前提。

（三）完善供给机制：建立以“空间正义”为议题的协商方式

达成邻避设施供给过程正义与工具正义，实现风险沟通与负外部性成本分担均衡，就必须逐步建立完善针对“空间正义”议题的协商民主机制。这一协商民主机制则由风险持续沟通机制、协商式决策机制与协商式补偿机制组成，为邻避设施的正义性供给提供风险沟通、决策与补偿三方面保障。

第一，建立有效的风险持续沟通机制。构建持续有效的风险持续沟通机制是促进邻避设施供给过程正义性实现、对邻避设施的供给进行优化的重要前提。首先，应实现信息公开，在不违背相关法律法规以及保密协议的范围内，对邻避设施的规划来源、流程、环评情况等项目基本信息进行公开，便于利益相关者获知项目建设的缘由以及审批过程的相关信息。其次，应实现风险沟通的双向性，在进行单向信息公开的同时，设立逆向的风险反馈渠道，使公众对风险的不确定感与“恐惧感”能够得到及时的反馈与疏导。最后，应逐步实现风险沟通的制度化并保持其延续性，使风险沟通贯穿邻避设施由选址直至运行的全过程，尽可能地挤压私利之间以及权力与利益之间进行“非合法化”交换的制度空间，淡化公众的被剥夺感。

第二，建立透明的协商式决策机制。在邻避设施供给的决策中，政府相关部门往往采取“决定一宣布一辩护”的单方决策模式^[15]，与之匹配的是静态的、非正义的“空间表达”机制。在这种机制下，由于无法参与空间形成与重塑的决策过程，公众的空间权利往往无法得到保障；这种机制体现着政府对邻避设施供给工具的错误选择。实现邻避设施供给工具正义性，构建现实有效的协商式决策机制是必然。在建立风险持续沟通机制、有效淡化公众风险感与不确定感的基础之上，一方面，应通过共识会议、公民代表、民意调查等制度化的理性协商形式，基于公众参与初期决策的机会，而在这种协商式决策中产生的结果更易于被公众接受，降低邻避冲突发生的几率。另一方面，应逐步弱化政府的强主导作用，将公民、运营商、专家以及其他相关社会组织纳入一种动态的多元化“空间表达”机制，在决策阶段就尽量减少邻避设施周边居民承担的非正义的负外部成本，促成邻避设施供给的有效性与正义性。

第三，建立科学合理的协商式补偿机制。建立科学合理的协商式补偿机制，以协商的形式给予居民应得的补偿，实现邻避

设施供给工具的正义性，促成负外部性成本的均衡分担。首先，政府部门以及相关的邻避设施供给方应该树立并强化利益损失补偿意识，主动与居民就补偿问题进行协商，增加公众“空间表达”的机会、弱化“邻避情结”。其次，应在充分考虑特定邻避设施的性质与特点的基础之上，针对补偿途径的多样化问题与居民进行协商讨论；根据协商结果，从货币化赔偿、特殊公共产品供给、医疗保障的提供以及房屋置换等途径中决定采取某种或某几种途径的组合对邻避设施周边居民被损害的利益进行补偿，最大程度上实现公平正义地分配空间资源。

六、结 语

城市邻避设施供给是由多种因素决定的，空间正义性是其中一个重要的因素。城市邻避设施供给在本质上是一种基于公共利益需要的城市空间生产过程，由于空间开发权利的不对称和空间利益分配的不公平性等因素的影响，城市邻避设施供给的结果会出现空间发展的正义和非正义现象。邻避冲突的发生与邻避设施供给失败的本质是由于对“空间正义”内在逻辑的违背，因此，需要沿着“空间正义”的内在需求，不断弱化和规避邻避设施供给的阻碍因素。合理界定空间生产中的公共利益，明确邻避设施的供给目标，增强邻避设施供给目标的价值合理性与说服力，化解邻避设施周边居民对政府以及运营商的信任危机，建立以“政府—公众”为核心的多元供给主体结构，均衡地承担空间生产成本和分享空间开发成果，确保邻避设施供给能够反映公众的意见与利益诉求。通过建立完善针对“空间正义”议题的协商民主供给机制，提高居民对邻避设施的接受度，以实现城市的有序治理和长效发展。

[参考文献]:

- [1]0' Hare M. “Not on my back, You Don' t : Facility Siting and the Strategic Important of Compensation”, Public Policy, 1977 (4) .
- [2]何艳玲: 《“邻避冲突”及其解决: 基于一次城市集体抗争的分析》, 载《公共管理研究》2006年第1期。
- [3]李晓晖: 《城市邻避性公共设施建设的困境与对策探讨》, 载《规划师》2009年第12期。
- [4]董幼鸿: 《“邻避冲突”理论及其对邻避型群体性事件治理的启示》, 载《上海行政学院学报》2013年第2期。
- [5]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》2012年第12期。
- [6]娄胜华、姜姗姗: 《“邻避运动”在澳门的兴起及其治理——以美沙酮服务站选址争议为个案》, 载《中国行政管理》2012年第4期。
- [7]张乐、童星: 《“邻避”冲突管理中的决策困境及其解决思路》, 载《中国行政管理》2014年第4期。
- [8]周慧、欧阳明: 《我国邻避冲突治理机制探析》载《改革与战略》2016年第7期。
- [9]王佃利、邢玉立: 《空间正义与邻避冲突的化解——基于空间生产理论的视角》, 载《理论探讨》2016年第5期。
- [10]俞海山: 《邻避冲突的正义性分析》, 载《江汉论坛》2015年第5期。
- [11]Pine , Gordon H. “On Spatial Justice”, Environment and Planning, 1983 (15) 。

[12]任平：《空间的正义——当代中国可持续城市化的基本走向》，载《城市发展研究》2006年第5期。

[13]孔明安：《空间正义的批判及其限度》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2013年第4期。

[14]郑卫：《邻避设施规划之困境——上海磁悬浮事件的个案分析》，载《城市规划》2011年第2期。

[15]王彩波、张磊：《试析邻避冲突对政府的挑战——以环境正义为视角的分析》，载《社会科学战线》2012年第8期。