

建设项目邻避问题探究

周宇 湖南桃花江核电有限公司

摘要：“邻避”指某个事物是好的，但不要存在于我家附近，可以在别的地方存在。近年来，我国民众以“邻避”为由，迫使政府做出不允许在当地建设PX、涉核等重大项目的决定。“邻避”在我国是利益冲突、政府和专家公信力不足共同引发，影响到党的权威性，影响到党和国家的治国理政。我国的政治体制和现有的法律制度、政策，使得“邻避”现象无生存土壤，应加强党建工作，党员干部带头，消除“邻避”意识，引导民众正确反馈民意。

关键词：利益 权威 民意 法律 路径

一、前言

近些年来，随着我国社会主义法制的健全，民众越来越关注自身权益的述求，并通过法律诉讼、集会等多种常规或非正规方式，以达到自身述求的实现。例如，在某些PX项目、涉核项目的审批过程中，项目拟建地区少部分民众以“邻避”为由，采取游行、集会等非正规手段，迫使政府做出项目不予审批的决定，造成投资方损失大量的项目前期相关费用；由于许多投资方是国有企业，某种意义上也造成了国有资产的流失。

那么，所谓“邻避”现象在我国如何产生？在建设项目方面，民众意见如何参与？本文旨在对“邻避”现象的产生进行分析，分析我国“邻避”现象的生存土壤，并根据国家法律法规，梳理出正确听取民众意见的关键路径。

二、“邻避”现象产生的原因及性质

“邻避”现象英文是 **Not in my back yard**，意思是某个事物不要存在于我家附近。“邻避”有两个特征，一个是这个事物不是坏的事物，没有法律法规规定不能存在；另一个是这个事物可以存在于别的地方，但不要存在于我家附近。

“邻避”现象多出现于发达的资本主义国家，这些国家极端注重个人的私权，所谓“风可进、雨可进，国王不能进”，认为某个事物的存在只要影响到私人利益，就可提出反对意见，只要理由充分，反对就有效；而不管这个事物是否会对国家或大部民众带来更多的利益。在采用判例法系的国家，“邻避”现象尤为突出，这些国家的行政首长多采取直接民主方式，通过公众的直接投票选取，因此非常注重当地公众的意见。在执政过程中，针对开展某个事项工作，以限时通告的方式直接征求公众的意见。公众在限期内，可提出理由进行反对。公众提出反对的理由多种多样，例如，某区域要开一家餐厅，有人以餐厅会带来人流量，而当地停车位不够，影响到当地居民停车为由，提出反对意见；有人以建设的房屋风格与当地风格不协调为由提出反对。反对理由先由政府来判定是否有效；如反对理由没有得到政府支持，公众还可上诉法院，得出最终判定。

“邻避”现象产生的根本原因是某个事物的存在影响到了个人的利益。

三、我国“邻避”意识根本原因分析

我国是社会主义制度，奉行国家和集体利益高于个人利益的原则。改革开放前，公有制经济是唯一经济主体，在经济活动中，实行计划经济，由政府或相关部门作为投资主体，完全决定建什么项目、在哪里建。此时民众基本没有私权，也就没有利益冲突，在国家 and 集体利益高于个人利益原则下，没有所谓“邻避”现象的发生。

改革开放后，随着社会主义市场经济的不断完善，非公有制经济已经成为我国社会主义市场经济的重要组成部分，投资主体已经不限于国家和集体，由此个人私权逐步产生。而社会主义法制的完善，促进民众对私权等自身权利意识的增强。

房产所有等制度的推出，使得民众逐渐拥有房屋所有权和土地使用权等私权，特别是进入 21 世纪，房产价格的快速上涨，使得房产在大多数民众家庭资产配置中占比较高，房产价格的增幅，密切关系到个人资产的增殖幅度。当诸如垃圾处理场等项目建设时，可能会影响到周边民众房产的升值空间，甚至会造成房产价格下降，使得个人利益受损，这就为“邻避”意识的出现提供了有利的土壤。

在进行社会主义市场经济建设初期，由于没有可供参考的例子，一切都是“摸着石头过河”，造成部分民众出现“向钱看”的意识形态问题；部分企业为谋求更多的利益而出现了影响个人身体健康和污染环境的环保问题；而社会主义法制没有健全，部分政府人员出于当地 GDP 的考量，以及执法人员执法不严等因素，没有及时、有效的处理好企业的环保问题，造成民众对政府信任度下降。原本在专业技术上权威性最强的广大科技工作者，由于个别人员对不良企业的“站台”等原因，影响了民众对科技工作者的信任，使得科技工作者在民众口中由尊称“专家”，变为戏称“砖家”，认为他们某些时候是利益集团的代言人，民众宁愿听从小道消息也不愿意听信专家意见。

当建设 PX 项目、涉核项目这些对多数人有利、对当地 GDP 有充足贡献、专业性非常强、安全要求高的项目时，出于对政府和专家的不信任，部分群众不相信政府能够有效监管，也不相信专家所说技术上能有效保障安全，认为会出现影响人体健康的事件，这为“邻避”意识的出现提供了充足的养分。

利益冲突、政府和专家公信力不足，促使我国“邻避”意识的产生。

四、“邻避”现象的影响

对于发生事故后果严重的建设项目，可能会被别有用心或个人或组织利用，以“邻避”为由，煽动民众进行游行或集会，胁迫当地政府做出不同意建设的意见。出于某种考量，某些时候，这些要求得到当地政府的同意，助长了“邻避”现象的发生。

1、对党的执政有影响

人们对一个事物或行为需要做出选择时，一般采取两种方式，第一种方式是通过知识水平、经验等自身能力，与外界意见比较分析后做出选择。当分析结果与外界意见不一致时，这个方式有两种结果，一是认为外界意见提出者是某个领域的权威专家而产生信任，听从专家的意见做出选择；另一是认为提出者的权威性不够，根据自身的分析结果而选择。第二种方式是自身能力不能很好的进行分析，根据自身认为权威性最高的提出者的意见而做出选择。由于人们绝大多数的知识水平来源于权威专家，因此权威性在人们的意识形态和行为中起着重要作用。

我们党领导我国的一切事物，民众对政府和专家的信任度不足就意味着政府和专家的权威性不足，从而会影响到党的权威性。我们党在治国理政过程中，需要各行业专家提出专业性意见，统筹考虑后进行决策部署。专家权威性的不足也会影响到党的决策部署的权威性。

我们党和国家的组织原则是民主集中制，同样，宪法规定政府机关实行民主集中制，要求少数服从多数，地方服从中央。“邻避”现象的发生违背了这个原则，让多数人的利益让位于少数人的利益；某些时候还会出现下级推翻上级决策的事件。

“邻避”现象的发生将最终影响到党的执政能力。

2、对全面依法治国有影响

我国属于大陆法系，实行法无规定则可行的原则，国家按照法律条款规定的内容执法，并开展相关工作。在相关条文里，绝大多数政府及其机构没有建设项目审批权限。

已经发生的几起涉及 PX 项目、涉核项目的“邻避”事件，游行或集会没有经过相应政

府机关的批准,事后也没有被依法处理。相关政府没有依法行政,并不具备项目审批的权限,因事件的发生,为平息少数人的民意,做出项目不允许建设的决定。

这些均会对全面依法治国造成一定影响。

五、正确反应民意的关键路径

我们党的初心和使命,使得倾听民众的意见是党的工作重点之一,各级党代会、人民代表大会和政治协商会是倾听民众意见的有效途径之一。对于建设项目审批,国家制定了相关政策来倾听民众的意见。

当前,我国建设项目审批制度按资金来源分为三类,由政府投资使用国家财政资金的项目,实行审批制;不使用的,区别不同情况实行核准制和备案制。

采取审批制的项目,由于使用的是财政资金,民众有权监督政府对资金的使用情况,并有权决定资金是否可以使用。由于我国实行间接民主,民众可通过向党代表、人大代表和政协委员反馈自身意见的方式,行使监督权以及决定权。国家政策规定,对于涉及民生、重大投资项目在进行审批时,民众可通过进行社会稳定风险评估工作来表达自身意见。项目在可行性研究阶段,项目单位必须征询相关群众意见,编制完成社会稳定风险分析报告;项目所在地人民政府或其有关部门指定的评估主体,对报告进行评估,采取公示、问卷调查、实地走访和召开座谈会、听证会等多种方式听取各方面意见,最终形成社会稳定风险评估报告。上述两份报告是投资主管部门审批项目的依据之一,对于大部分群众有意见的项目,必须做出不予审批的决定。

与审批制一样,采取核准制和备案制的项目,民众可通过在进行社会稳定风险评估工作时,表达自身意见。

六、结论和建议

1、我国的政治体制和法律制度、政策,使得“邻避”现象无生存的土壤。应依法处理打着“邻避”旗号的集会、游行等各类事件。

2、加强党建工作,各级党员干部清楚认识“邻避”现象的危害,做到能正确反馈自身意见,能正确引导民众,能正确树立各类专家在领域内的权威意识。

3、对于项目建设,民众可通过各级党代表、人大和政协委员,以及各级发展和改革等投资主管部门反馈意见。

4、分清职责。企业的职责是在项目报批阶段,在项目所在地周边收集民众对项目的意见,不负责满足民意要求。

5、对于涉核等民众所担心的建设项目,企业除应积极主动在项目所在地开展公众沟通和科普宣传活动,坦诚的解答民众在技术、安全等各方面的疑问外,还应告知正确表达民意的关键路径。

作者简介:周宇,男,副科(主持工作)/副高/高级项目管理师/注册核安全工程师,湖南桃花江核电有限公司计划合同处,现从事核电项目报批和许可证申领,核电新项目开发,新能源开发,项目管理等工作,通讯地址:湖南益阳赫山区长益路36号,

E-mail: ZHOUYU01@CNNP.COM.CN。电话: 13511109498。