

“邻避”冲突中的社会学习〔*〕

——基于 7 个 PX 项目的案例比较

○ 张 乐¹, 童 星²

(1. 山东大学(威海) 法学院, 山东 威海 264209;

2. 南京大学 政府管理学院, 江苏 南京 210093)

〔摘 要〕以 2007—2014 年的 7 个 PX 项目为研究对象, 从公众的个体学习、政府厂商的应急学习和媒体的组织学习三个维度, 详细讨论邻避冲突中社会学习的机制, 并以主动与被动、创新与模仿作为维度, 区分出风险社会学习的四种类型。通过历时性的案例比较发现, 近十年来, 中国社会在有关风险知识、话语权及其社会关系的生产与保持的过程中出现了令人欣喜的进步, 同时负面的、消极的社会学习机制也在逐步固化, 这极大地影响了社会矛盾消解和社会风险源头治理目标的实现。因此, 有必要努力改善风险的社会学习, 增加社会学习的反思性和创新性, 力促重大决策的稳评政策落地, 从根本上实现国家社会的长治久安。

〔关键词〕邻避冲突; 社会学习; 社会风险; PX 项目; 社会稳定风险评估

一、引 言

2015 年 4 月 6 日, 位于福建省漳州市古雷镇的腾龙芳烃有限公司的 PX 项目联合装置区发生爆炸, 再次将人们的注意力吸引到这个既熟悉又陌生的 PX 上来。说熟悉, 是因为从 2007 年 PX 这个词走入国人的话语体系后, 反反复复连续 8 年总会看到有关它的新闻; 说陌生, 是因为虽然一次次地走近人们的生

作者简介: 张乐(1978—), 山东大学(威海)法学院副教授, 管理学博士, 研究方向是社会风险与公共政策; 童星(1948—), 南京大学政府管理学院教授、博士生导师, 南京大学社会风险与公共危机管理研究中心主任, 研究方向是社会发展、社会保障、社会风险与公共危机管理。

〔*〕本文系国家社会科学基金重大项目“社会管理创新与社会体制改革研究”(11&ZD028); 国家社科基金一般项目“邻避设施决策的社会稳定风险评估机制完善与路径优化研究”(14BSH020); 中国博士后科学基金面上资助项目“快速城市化背景下的邻避冲突及治理研究”(2014M551535)阶段性成果。

活,却没有多少人真正了解它,而是一味地误解、恐惧和污名化。8年间PX项目遭遇了6次公众抵制,“不要建在我家后院”的社会冲突一再发生,最终陷入“公众不满意、厂商受损失、政府很尴尬”的局面。对此,相关研究日益增多,对策建议不断开出,其中不乏真知灼见,但“邻避死结”仍未解开。常言道“多难兴邦”,国人善于从灾难中学习,但为何针对PX项目的邻避冲突却反复发生?“前事不忘,后事之师”的古训为何不能转化成有效的社会学习机制从而让冲突得以消解?为了回答这一问题,笔者收集了国内PX项目的文献资料,用历时性的比较方法重构事件过程,借此探讨社会学习的类型,揭示社会学习的机制,以期从根本上实现源头风险治理。

自从班杜拉(Bandura)将学习理论应用于社会行为研究之后,相关领域的研究不断有新成果涌现。在公共管理领域,国外关于社会学习的研究集中于政策学习,可分为两类:一是政策学习的概念界定。萨巴蒂尔(Sabartier)认为,政策取向的学习是指由经验引致的相对长期的思想或行为意图的变化,与完善和修正人的信仰体系的原则相关联,它是政策创新和变迁的重要原因。^[1]霍尔(Hall)则将政策学习定义为根据过去政策的结果和新的信息,调整政策目标或技术的刻意的尝试,以更好地实现政府的终极目标。^[2]利普舒兹(Lipschutz)指出,“社会学习”就是一个经过协商审议渐进达成一致知识的过程,在这一过程中充满争论、不确定性和矛盾。^[3]二是政策学习的路径选择。渐进路径认为,决策者实施一些微小的政策调整,观察其效果,从试错中学习,渐进地改良。^[4]固化路径指出学习常常产生自我强化或“正反馈”功能,使某一制度的变迁有路径依赖的特征。^[5]有限学习路径则发现每个政策决策者都具有认知上的差别或倾向性,决策者只考察可获得的或手头的信息。^[6]

国内公共管理领域对社会学习的探讨也多集中在政策方向上。翟军亮等构建了优化公共服务集体决策的社会学习平台框架,其涵盖了公共协商机制、保障条件、社会学习和集体决策优化等构成要素。^[7]王法硕通过国内案例分析指出,中国政府应对网络参与由“堵”到“疏”的行动变迁体现了政策学习过程。^[8]崔晶揭示了公民在集体行动中不断进行着社会学习,对以邻避设施为代表的环境问题进行集体反思。^[9]程程结合中国食品安全领域的案例指出,不同的行动者由于其不同的传统和利益,对相同的政策学习范本有着不同的认知。^[10]张海波的实证研究表明,社会学习机制对个体应急能力的提升作用尚不明显,由于政府应急信息公开叙事机制的固化,使得公众对灾害的社会学习受到阻碍。^[11]张海波、童星从政策学习的角度出发,考察了2003—2013十年间中国应急管理结构变迁状况,指出中国应急管理结构固化与结构演进并存,应急管理脱离结构单独推进是陷入目前发展困境的根本原因。^[12]

本文因循前人研究路径,继续探讨自2007年以来,人为因素占主导的邻避冲突事件在社会互动向度与风险管理结构层面是否也发生了变迁。如果有,那么这些变化在有关风险知识、话语权威及其社会关系的生产与保持上又是如何

体现的? 这些变化对于当前亟待推进的重大决策社会稳定风险评估(以下简称稳评)有何启示?

笔者从三个层面理解社会学习:一是学习主体对既有知识体系的认同与维护;二是主体根据现有信息和结果进行的技术调整;三是建立在整个社会对风险的深刻理解与反思基础上的风险知识的塑造、承诺与协商。它既有正面的、积极的改善与反馈,也有负面的、消极的固守与维护。

本文的案例比较研究以文献资料为基础,相关文献来源主要有 7 个 PX 项目所在地的政府官方网站公告和信息公开资料,人民网、新华网、光明网和央视传媒等媒体的新闻报道,7 个地市的地方机关报电子版,《南方周末》《凤凰周刊》《大公报》《三联生活周刊》《第一财经日报》《中国经营报》等媒体的深度报道;并以各大门户网站相关新闻梳理以及人民网舆情频道和法制网舆情频道的舆情研判资料作为佐证。本文按照时间轴将各类文献资料进行串联和并联,对相同时间点上的不同媒介材料进行比对验证,最大限度地还原事件过程。案例的概况见表 1。

表 1 PX 项目概况简表(2007—2014 年)

时间	2007 年	2008 年	2011 年	2012 年	2013 年	2013 年	2014 年
地点	厦门	漳州	大连	宁波	昆明	九江	茂名
参与者	翔鹭集团 政府 院士 市民 环保 NGO 媒体	翔鹭集团 政府 村民 媒体	福佳集团 政府 市民 媒体	镇海炼化 政府 村民 市民 媒体	云天石化 政府 市民 环保 NGO 媒体	九江石化 政府 市民 媒体	茂名石化 政府 市民 媒体
特征	政府保密 专家呼吁 居民散步 开门座谈 政府妥协 停工迁址	迁建而来 改名石化 只做不说 东山散步 全民科普 舆论引导 实地考察 高配官员 建成投产	溃堤泄漏 记者被殴 广场散步 书记喊话 政府妥协 低调复工	炼化扩建 村民争利 市民抗拒 官微直播 政府妥协	春城化工 NGO 沟通 和平抗议 市长对话 口罩维稳 政府妥协	信任积累 沟通在前 及时预警 政企合作 同行协作	政企共建 袭警焚车 定性违法 捍卫词条 科普失败 强迫签约 监控拒访 面谈失控

二、社会学习的基础:意愿与能力

学习需要条件和基础,其中主体的学习意愿和其所具备的能力是两个关键因素。为了更好地展现主体间的学习意愿和学习能力的差异,我们将通过参与者的主要目标的比较来分析他们的学习意愿,通过参与主体的组织化程度和一致行动的分析来考察他们的学习能力。

(一)邻避冲突中的参与者及其目标

1. 政府与厂商:GDP 与市场的诱惑

历次 PX 事件,参与者中都有地方政府的身影。这是因为争取动辄百亿投资、近千亿元产值的重大石化项目落户,是地方政府不变的政绩目标;主动招商引资,靠固定资产项目投资拉动经济增长是地方政府争相学习和借鉴的通行方式。对此,经济发达地区和欠发达地区毫无区别,甚至被外界认为是旅游城市的厦

门、大连和昆明也不例外。究竟是优先发展旅游业还是重点布局化工业,一般而言,后者对地方政府的吸引力更大,化工立市并力图打造重化工业完整产业链,几乎是各地地方政府经济决策的共识。

表 2 PX 项目投资与产值一览表(人民币:元)

	厦门项目	漳州项目	大连项目	宁波项目	昆明项目	九江项目	茂名项目
项目总投资	108 亿	137.8 亿	95 亿	558.73 亿	200 亿	27 亿	35 亿
预计总产值	800 亿	800 亿	260 亿	900 亿	1000 亿	600 亿	300 亿

资料来源:根据官方公开数据和媒体报道整理

其次,处理好发展与稳定的关系永远是中国各级政府面临的重大课题。经济发展固然重要,但社会稳定才是政府合法性来源和长期执政的基础。从更深层次讲,发展经济也是为了提升人民生活品质以换取人民的持久信任和支持。因此,维护社会稳定是各级政府常抓不懈的工作。当上马项目和维稳变成二选一时,地方政府会毫不犹豫地优先保证社会稳定。在历次 PX 事件中,除了漳州和九江项目外,其他几个地方政府在处理公众抗议时都做出了“停建”或者“迁址”的妥协以换取舆论平息和社会秩序恢复。地方政府为固守维稳“底线”,便产生了学习的强烈动因。

从上世纪 90 年代起,全球对 PX^[13] 的需求量便一直呈增长趋势,年增长率约为 5.8%。2010 年以来,中国市场需求持续走高,而 PX 工厂建设的步伐放缓,自给率只有 63%,产能远无法满足需求。^[14] 不断增长的市场需求及其所带来的丰厚利润促使大型石化企业争相投资 PX 项目。市场导向下的 PX 投资冲动,显然会自动形成积极寻求合适产业基地的学习动机。

2. 本地居民:学习化工知识的意愿低但邻避目标鲜明

公众对邻避设施的风险感知水平影响着他们的环境抗争行动,而对邻避设施的理性知识则可降低风险感知度进而减少抵制行为。^[15] 在 7 个案例中,本地居民是抗争的核心力量。在事发早期,本地居民针对邻避设施项目的反对态度高涨,抵制行为充满了非理性成分。资料显示,大多数居民认为 PX 制品是剧毒致癌物质,他们关于 PX 的知识主要来自互联网或者那些未经证实的“谣言”。很少有人去深究 PX 到底是什么,也几乎没有人愿意花更多的时间精力去学习相关化工知识,而且在居民自建的网络互动平台上有关 PX 的少数理性的声音通常会被质疑声甚至攻击性言论所淹没。这种有意忽略、抵触理性知识的状况,在邻避冲突的爆发期表现得最为明显,公众积极学习的意愿低。整体上看,公众对项目秉持强烈的邻避态度(不要建在我家后院),人们参与邻避抗争行动的主要目的也是要求政府和企业停止项目建设、搬迁项目厂址或者撤销项目规划。

3. 体制外精英:主动学习意愿强烈且科普目标明确

这里的体制外精英既有高级知识分子,也有致力于环境保护的 NGO 骨干成员,以区别于那些为邻避设施立项、实施而提供智力支持和技术论证的体制内的技术官僚与专家。在厦门事件中,最先关注事件进程的是中国科学院院士和厦门大学教授,他们怀着强烈的社会责任感,联名提案呼吁地方政府放弃 PX 项

目,还利用化学知识和科研设备来论证自己的观点。此外,民间环保人士在事件中也表现出强烈的学习意愿和普及环保知识的热情,如“厦门绿十字”和昆明的“绿色流域”“绿色昆明”等民间环保组织都参与了各自城市的PX事件。这些组织坚持“生态文明和环境友好”的理念,在邻避冲突中积极从事环保宣传、环境知识普及,并充当居民和政府之间的沟通桥梁。

4.新闻媒体:以舆论引导为目标,学习意愿机动灵活

真实、客观、及时地报道新闻事件是大众传媒的职业目标,官办新闻单位又被赋予做好党和政府的“喉舌”、正面引导舆论的社会责任。历次PX事件,本地媒体都遵循上述目标原则,在报道的方式、时间和内容上做出筛选,并会吸取教训,调整报道策略。如厦门本地媒体起初高调宣传项目落户的好处,结果引发公众的极度关注与恐慌;第二年漳州媒体就选择“沉默”,在项目落地前不留下任何网络新闻信息。中央级新闻单位由于其身份特殊,经常代表中央发表意见,他们的报道和评论主要以监督和反思为目标,敦促地方政府和企业听取民意,正确贯彻中央精神;但也会根据国家需要适时调整报道的基调。如2013年5月开始的“PX正名季”,央视、新华网、人民日报等各大中央媒体纷纷播出节目或刊发科普文章,为PX“去污名”,表现出自我改善学习和引导大众学习的强烈意愿。

5.网民与舆情领袖:以“围观”与引导的方式形成社会压力

普通人常常通过互联网参与PX事件,其中大多数网民以新闻猎奇和情绪态度表达为目的。在这过程中,两类人的社会学习意愿值得注意:一类是借谣言发泄不满的人,大连事件中出现“军警贴身监控抗议者”的谣言,宁波事件中出现“大学生在冲突中死亡”的谣言,茂名事件中出现“坦克进城”的谣言,谣言制造者别有用心,唯恐天下不乱;谣言的传播与改编则显示出极少数对社会不满的人的负面影响。另一类是网络舆情领袖,他们或是公众人物(微博明星),或是网络论坛版主、管理员,在虚拟空间具有群众基础和号召力,他们倾向于对公共事件发表评论和个人意见,以引导社会舆论,形成社会压力。

(二)主体的组织化程度与行动一致性

主体的社会学习能力可以操作化为组织化程度和行动一致性。一般而言,组织化程度越高,其行动一致性就越强。不同主体在事件中表现出的力量对比是动态的平衡,随着参与主体的增多以及事件影响范围的扩大,某些主体也学会“抱团取暖”,成立临时组织,增进凝聚力,以实现行动目标。表3是历次PX事件参与主体的组织化程度与行动力概况。

表3 历次PX事件参与者的组织化与行动力

	厦门项目	漳州项目	大连项目	宁波项目	昆明项目	九江项目	茂名项目
组织化程度	台资企业 政府组织 政协组织 分散自组织	台资企业 政府组织 无明显居民 自组织	地方企业 政府组织 市民分散 自组织	国资央企 政府组织 熟人社会 自组织	国资央企 政府组织 环保组织	国资央企 地方政府 无明显自 组织	国资央企 政府组织 市民分散 自组织
行动一致性	政企合作 委员联名 临时聚合	政企协作 全市动员 分化接纳	政企合资 集体失声 串联抗议	国家布局 政企协作 聚合抗议	政企合作 环保沟通 聚会抗议	政企合作 同行协作 理性分散	政企合资 政府牵头 街头暴力

政府和企业是PX项目建设的决策方,皆为高度科层制的现代组织。7个案例中,翔鹭集团是营业额超千亿的台资化工企业,福佳集团是中国化工百强企业,中石化、中石油则是世界500强企业。地方政府的组织化和执行力更强大,特别是面对能带来GDP增长的大项目,他们会不遗余力地将其执行力发挥到极致。由于中国政治—经济结构的特殊性,政府和企业经常强强联合,共同推动PX项目,如大连项目和茂名项目都是由企业和政府合资兴办,雄厚的经济资本与公共权力的合谋所带来的行动力巨大。此外,省、市、区(县)、镇四级政府的分工协作也能体现其组织化水平和行动一致性,如在厦门事件尘埃未定之际,厦门政府和漳州政府还进行过暗中比拼,争取PX项目落户自己的辖区,最终还是漳州市、漳浦县、古雷镇三级政府通力合作,开展富有成效的风险沟通和经济补偿工作,获得中央认可和企业信赖;又如在昆明项目争取获得国家发改委审批的过程中,也存在云南省与重庆市两个省级政府力量的角逐现象。

与政府和企业相比,分散的本地居民显然是力量弱小的一方。单个居民无法与政府和企业抗衡,个体化和原子化状态极大地限制了本地居民社会学习能力的增长。受制于目前国家对公民结社的诸多门槛,居民建立固定而长期的维权组织的条件还不成熟,但这并不影响他们聚合起来形成临时组织。这类组织具有目标单一、架构松散的特征,因此也存在不易管理、街头抗议常会演变成暴力冲突的可能。7个案例中无一例外都出现过居民自发组织走上街头表达诉求的情况,厦门事件、大连事件、宁波事件和茂名事件等4起案例还发生过强度不等的警民冲突。由于是临时聚合,缺乏核心领导,居民的松散自组织也更加容易被“分化和说服”。在漳州项目和九江项目公示期间,政府和企业加大了风险沟通和信息公开的力度,率先邀请居民代表和舆情领袖参与到项目决策讨论中,没有给居民再次动员组织的机会,失去了集体抗争的领导者 and 组织者,居民又恢复到原子化状态,被分而治之。

国家认可的政治组织也可为参与者提供制度化的行动力。2007年全国两会期间,来自厦门的全国政协委员联合了100多位委员共同提案建议厦门项目停工迁址,其组织化程度之高、一致行动能力之强,是地方政府和企业始料未及的。百名全国政协委员联署成为迫使厦门政府妥协的重要因素。正因如此,其后历次PX事件在舆论发酵初期,地方政府都会先到学校尤其是辖区内高校进行维稳,防止此类状况再次发生。至于在厦门事件、大连事件和昆明事件中出现的环保组织,则属于在当地民政部门备案的民间社团,其组织化程度和一致行动力介于政企和居民之间,较政府和企业少了一些公共权力和经济资源,较居民又多了一些组织执行力,是处在国家与个人之间的社会力量。事实上,这几个环保组织确实也发挥了启发民智和沟通缓冲的作用。

三、社会学习的内容与形式

有了学习的意愿和能力,是否可以保证各主体理性思考,并开展富有成效的

互动性学习呢? 我们将从社会学习的形式和内容上加以考察, 以个体学习、政策学习和组织者学习三个维度解读历次 PX 冲突中的学习过程及其限制性因素。

(一) 从公众诉求角度分析个体学习机制的流变

表 4 公众在反 PX 中的表现

	厦门项目	漳州项目	大连项目	宁波项目	昆明项目	九江项目	茂名项目
诉求口号	反对 PX 保卫厦门 保市民健康, 保厦门环境!	厦门人是人, 我们就不是人吗? 饥不择食抢着要!	要生存环境! 厦门不要, 我们也不要! PX 滚出大连!	我们要生存, 我们要活命! 市长下台, 保护宁波!	PX 滚出昆明; 救救春城; 害怕污染, 害怕癌症!	PX 滚出九江! 项目落户九江, 九江人民等着受死吧!	PX 滚出茂名! 抗议 PX 项目!
动员方式	手机短信 QQ 群发 论坛号召	口耳相传 熟人发动 手机短信	QQ 群发 论坛号召	口耳相传 手机短信 微博转发	QQ 群发 微博微信 手机短信	QQ 群发 论坛号召	微信转发 QQ 群发
抗争形式	散步抗议 黄丝带 防毒面具	街头散步 堵路抗议	广场散步 防毒面具	围堵政府 广场散步 反 PX 口罩	街头散步 黑口罩带 红色 X	静坐散步 传单车贴 戴口罩	街头抗议 肢体冲突 破坏公物

1. 诉求口号

历次 PX 事件中的诉求口号集中反映了公众特别是本地居民的诉求, 可分为 4 类: ①唤醒乡土家园意识的呼吁, 多用“保卫家乡”“救救家乡”等极具本土情感的话语引起本地居民的共鸣; ②环境健康类口号, 如“保卫健康, 保卫环境”“害怕污染”等语句促使人们关注自身的生命健康权益; ③愤怒粗语式口号, 如“滚出去”等, 虽然不雅却直观明了; ④攀比式口号, 自从厦门事件导致 PX 项目被迫迁址后, 其他地区居民抵制 PX 项目时往往会打出“厦门不要, 我们也不要”“厦门人是人, 我们就不是人吗?”等口号, 既激发本地人的自尊心, 又提醒政府和企业以厦门为戒, 迫使其倾听民意。

从社会学习的角度解读这些口号, 可以发现不同地区的公众反 PX 的诉求没有本质的变化, 没有随时间的推移和经验的积累而更新, 到九江事件和茂名事件时, 公众的诉求用语显现出日渐贫乏之势, 更加不成体系, 失去了鲜明的立意和理性气息。相比而言, 厦门事件中那些号召性话语反而更显理性的首创精神, 之后的口号却未能把厦门人的公民意识继承下来, 学到的只是愤怒的重复和无奈的攀比。

2. 社会动员方式

邻避冲突少不了发起、组织和动员这些环节。如何快速有效地发动更多的人参与抵制行动、不断壮大声势、造成更大的社会影响力, 这是所有环境运动的组织者必须考虑的问题。从表 4 可知, 每次针对 PX 项目的社会抗议行动的动员方式都囊括了迄今为止人类发明的所有信息互动形式: 从原始的口耳相传到现代化的电信和互联网通讯, 既有小范围的延时性的人际传播, 也有无限制的即时性的微博微信转发。无论信息传递形式如何, 信息内容基本一致: 本地拟建或正在开工建设 PX 工厂, PX 有毒有害, 项目距离居住地太近、太危险, 我们要联合起来抵制等等。

借助现代化通讯技术与互联网的高度融合, PX 事件中公众互联互通的速

度越来越快,形成抗议的规模越来越大,抗议群体互动的频率越来越高。同时,人们没有因为新通讯手段的出现就放弃使用旧手段,而是采用多渠道、多手段、多样态的信息沟通方式来制造、汇聚和发布信息,凝聚原本相对分散的个体的力量。这股被动员起来的力量又被微博微信等兼具文字、声音、图像等即时记录传播功能的载体所放大,成为政府和企业不敢小觑、不得不认真对待的社会合力。

3. 抗争形式

从抗争的工具与标识上看,其呈现出不断学习和改进之势。2007年厦门事件中有抗议者带着防毒面具走向街头;2011年大连事件中就有人模仿,继续带着防毒面具表达对PX毒性的担忧;或许是因为防毒面具价格偏贵,也可能是穿戴不便、不易普及的原因,2012年后历次反PX游行中没有了防毒面具,换成了轻便、容易购买的口罩,并将其装饰成黑色或印上醒目的红色X标识。口罩成了临时自组织的形象可识别标志,既可以借此统一抗议队伍的态度,也可以在客观上起到保护隐私的作用。

在抗争方式的选择上,通常都采用街头游行或和平请愿,游行请愿的地点要么是繁华的商业街,要么是市民休闲娱乐的广场,或者是政府办公大楼前。之所以选这些地点,就是看重了公共场所的高曝光率和高关注度,希望抗争更具有示范和警示的意义。虽然宪法规定公民有游行的自由,但须在公安部门备案并在其监督下进行,否则任何聚众游行都有可能被界定为“非法”。历次反PX的游行都未经公安部门允许,但各地居民也学会了通过和平请愿与街头散步的形式表达诉求(起码在游行初期是这样),最大限度地规避法律的制裁。

在抗争行为的控制上,各地居民并没有表现出越来越理性的趋势。在厦门的街头抗议中,公众还会穿插其他行为,如齐呼口号、在固定地点静坐等,这些都是相对平和的方式,参与者对自己的行为有相当的自控力。社会原本期待厦门居民和平散步的方式会得到继承和发扬,但现实并非如此,大连、宁波、昆明和茂名事件中都出现游行队伍情绪失控、有人爆粗口,与维持秩序的警务人员发生肢体冲突,甚至故意冲撞沿街店铺、损毁公私财物。究其原因,既有维稳警员的粗暴干预和不文明执法的外在诱因,也有公众合理、合法表达诉求的能力和素养不高的内在因素。

4. “缺场”下的网络参与式学习

随着自媒体时代的来临,那些不能亲历事件的人可以通过互联网及时成为事件的“当事人”,以“缺场”的形式参与其中,并在很大程度上影响着事件的发展方向 and 最终结局。例如在宁波事件和茂名事件中都出现了修改与保卫百度百科上“PX”词条之争。按照百度百科的规定,词条分为禁止编辑、保护和普通类三种,起初PX词条属于普通可编辑类,当公众反对建设PX工厂时,就有网民将PX词条中原来的“低毒”改为“剧毒”。此举在互联网上掀起轩然大波,有化学背景的网友马上再修改,如此反复,宁波事件发生时该词条被修改20次;茂名事件中更引发了清华、复旦学子昼夜120小时捍卫PX词条,词条被修改28次之

多。最终百科将词条锁定,以有争议为由,将该词条列为禁止编辑项目。PX 词条修改与保卫之战是网民围绕 PX 项目展开的话语权争夺,公众不再是沉默的多数,而是积极以“缺场”但“不缺席”的方式参与其中。

(二)从政府与企业的应急管理看政策学习的结构变迁

表 5 历次 PX 事件中政府一企业的应急反应情况

	厦门项目	漳州项目	大连项目	宁波项目	昆明项目	九江项目	茂名项目
项目准备阶段	内部决策 快速拆迁 “海沧”速度	改名石化 全民教育 乡土公关 实地参观 高配领导 高额补偿	论证搬迁 台风应急 企业溃堤 记者被打 媒体曝光	国家布局 高标环保 地方规划 安置拆迁	八年论证 力争项目 回应质疑	信誉积累 开门公示 多方沟通 主动回应 参考察 及时预警	九江取经 媒体预热
预警应急阶段	技术屏蔽 禁止参与 警力维稳 发文力挺 宣布缓建 定性非法	监控舆情 干部入村 密集宣传 院士科普 警力维稳	被迫承认 书记对话 警力维稳 信息屏蔽 承诺搬迁但 无时间表	承诺扩容 电视讲话 网络公告 舆情监控 公开指责 警力维稳 官微直播	高校禁令 市长出面 警力维稳 恳谈沟通 口罩登记 禁卖 T 恤	抢占先机 基层入手 重点突破 警力维稳 劝说为主	强签承诺 拒绝采访 低配官员 措辞适当 短信通告 警力维稳
善后恢复阶段	悬赏自首 倾听民意 开门环评 直播座谈 决定迁址	刑事拘留 别人感冒, 自己吃药 按帖寻址 上门劝说	公布方案 拖延应付 悄然复工	宣布停建 干部入村 悬赏公告 设立公众 开放日	废止禁令 停建项目	成立工作组 上门解释 说明 舆论宣传 再下金陵	刑事拘留 警方致歉 政府妥协

1.项目准备阶段的政策学习

表面上看,公众与政企间围绕 PX 项目建与不建的争论主要源自公众的过激反应,其实,重大化工项目的闭门决策与信息不透明才是主因。表 5 显示,在街头散步和警民冲突之前,已经发生了太多公众不知道的事件;几乎每个 PX 项目决策都不是发生在冲突的当年,而是地方政府争取好多年的成果。比如,厦门的 PX 项目获得国家发改委批复的时间是 2006 年,而翔鹭集团在厦门的一期工程早在 2002 年 10 月就投产了;昆明的 PX 项目是中石油云南 1000 万吨/年炼油项目的一部分,整个项目论证历时 8 年,经历了环境影响评价等 53 个论证评估,2012 年获得国家环保部批复,2013 年获得国家发改委核准通过。问题是直到冲突爆发的那一刻,还有很多本地居民不知道项目的存在,更谈不上参与项目决策过程。在 7 个 PX 项目中,除了漳州项目较为特殊外,其他 6 个项目的决策过程都缺少信息公开和公众参与环节。当然,重大化工项目的决策也会征询专业人士的意见,大连项目还在内部论证过搬离市区的事宜,但没有对外公布,普通公众无从知晓。虽屡遭抗议,但政府与厂商合谋的闭门决策的方式似乎很少改变。

风险沟通的改善与被动状况并存。自从厦门事件后,各地再上马 PX 项目都非常谨慎,大多会提前做一些风险沟通工作。漳州项目由于是厦门项目迁址而来,因此该地方政府充分吸取厦门政府事前未做铺垫的教训以及后期与民沟通的经验,利用政治、经济和乡土人情等多种手段进行风险教育,效果良好,被中

宣部列为“新时期做好群众工作的典型案例”。厦门和漳州的关系可称之为社会学习的“近因效应”。但其他后续的PX项目在正式公示前都很少主动披露信息,即便是有项目信息发布也是在本地报纸或者官方网站的不显要位置;只是在被媒体或环保人士发觉并传播开来后,政府与企业才被动且谨慎地回应公众的质疑。可见,各地风险管理机构在沟通机制上还不够成熟,被动应付特征明显。

地方性知识对事前沟通与风险教育的效果影响巨大。九江市被中国化工行业誉为“PX项目的突围样本”。九江的成功有很多因素,如政府企业默契合作、选准时机开展沟通、有序开展科普以及金陵石化的协作等。茂名准备上马PX项目时,主动到九江学习破解“邻避死结”的经验,结果却事与愿违。茂名从九江学到两条“经验”:一是风险教育从知识分子入手并让师生签订协议书,承诺不参与抗议和造谣等活动;二是提早宣传项目的好处,为项目预热。然而签订协议书变成了强迫民意的“罪证”,连续的高强度宣传片不仅没有起到缓冲民意的作用,反而加重了公众对PX项目马上要开建的担忧。可见,单纯的模仿不能保证成果的复制。九江石化是本地乃至江西省的龙头企业,在上缴利税和提供就业机会等方面一直口碑较佳,而且长期无重大事故,与居民关系和谐,这些都为其在本地积累下安全信任的基础。带有本土化的背景知识不是单纯的沟通技巧所能涵盖的,也无法快速地学习和复制。

2. 监测预警与应急处置阶段的政策学习

长期以来政府相关部门已探索出一条处突应急的路径,特别是2005年后逐步建立起的“一案三制”应急体系为各地政府处置群体性事件奠定了制度性基础。7个PX案例中,应急维稳部门的行动有以下共同特征:①严密监控舆情与技术屏蔽。互联网新技术既可以为公众动员提供便利,也可以变成监控舆论的有效手段。维稳部门在法律的授权下浏览、筛选、删除普通网民发出的信息,甚至用技术屏蔽事发地的相关网络信息。但是,有5个案例虽然掌握了舆情动态,却未采取先期的风险防范,这说明舆情数据挖掘和分析研判能力有待提高;②快速应急响应。居民街头抗议后,公安特警都能在第一时间到达现场维持秩序,有的还在得知公众将要“散步”的消息后提前布防;③相对柔性手段的运用。如党员干部深入村镇社区做居民的工作,关键时刻地方党政一把手出面与公众对话(尽管实际效果不佳),及时召开对话会和恳谈会,给予公众参与的机会;④刚性处突手段坚决。公安机关将街头抗议定性为非法,对冲突中言行过激的居民采取刑事拘留等。

从政策学习角度分析上述变化,可以发现在经历了多次的公众邻避抵制后,政府应急部门越来越重视信息发布和公众参与等环节。如宁波公安局官方微博在第一时间直播警务人员的现场处置行动,还原事件过程,快速平息了相关谣言;九江事件中政府多次邀请教师代表和网络舆情领袖座谈,参观石化工厂,利用重点突破的方式化解危机。同时也看到,地方应急部门的“刚性维稳”意识没有发生改变,社会治理与多元协商的理念尚停留在口头。政府常常表现出两面

性：一方面承诺停工停建，与公众积极对话协商；另一方面却加紧维稳布控，如强迫师生签订承诺书，政府少数官员发表强硬措辞、拒绝媒体采访报道，发布禁售禁买口罩 T 恤的通告等。

由于历次 PX 事件或大或小都发生了群体性冲突，因此在善后恢复阶段，一方面公安部门会对在抗议中有明显扰乱公共秩序或破坏公物的行为者予以刑事拘留，并发出悬赏通告追究暂时逃脱的违法分子；另一方面政府相关部门则宣布停工、缓减、迁址或者暂停项目决策等措施，以平息舆论压力。

(三)以媒体的立场观点解析组织学习的固化与放大

表 6 媒体在 PX 事件中的行动视角

	厦门项目	漳州项目	大连项目	宁波项目	昆明项目	九江项目	茂名项目
本地媒体	正面报道 传达政府 通知公告 刊文力挺 项目安全	做而不说， 不留痕迹 用重大石 化字眼代 替 PX 称谓	先正面集中报 道抢险救灾， 后对冲突事件 失声	正面宣传 发布公告 电视讲话	正面宣传 发布公告 为 PX 正名	正面引导舆 论 配合政府发 布信息公告	先持续宣传 项目的益处， 后集体禁声
境内其他媒体	凤凰传媒、 大公报和 南方周末 聚焦冲突 事件，还原 过程，肯定 协商的公 民特性	南方周末 持续关注， 数年间先 后刊发多 篇文章，监 督项目进 程	央视、新华 社先关注 溃堤泄 漏事故，后 报道冲突 人民日报呼 吁重视民意 三联生活周 刊反思发展 与环保的 尺度	《三联生 活周刊》 《大公报》 深入解读 化工困局 门户网站 跟踪报道， 定性为“双 输”闹剧	人民日报 和光明网 反讽地方 政府 各中央级 媒体开展 PX 的国家 公关，为其 正名	《科技日报》、 “中国化工 新闻网” “中国环境 网”认定九 江 PX 项目 是化 干戈为玉帛 成功突围的 典型样本	各大门户网 站和《中国 经营报》称 其为失 败的学习 人民日报以 《少数人浑 水摸鱼让 矛盾升级》 为题表 立场
境外媒体	集中报道 抗议、游行 与警民冲 突事件	认定没有 新闻价值， 未见详细 报道	渲染事件的 政治性，集 中报道警 民冲突	报道冲突 过程，赞扬 民权得到 彰显	报道冲突， 关注国家 层面的公 关效果	未见详细报 道和关注	集中报道冲 突，对中国 重化工前景 担忧

1. 媒体组织的学习方式：固化与应变

媒体在邻避冲突中所呈现的学习形式复杂多变。从表 6 可知，邻避冲突发生时，本地媒体尤其是地方政府的机关报(或地方电视台、政府官方网站)会步调一致地统一思想、统一口径、统一行动。始终与地方党委政府保持一致是本地媒体固有的学习方式，无论冲突多么激烈，也不管外界压力多么大，本地媒体都会做好地方党委和政府的“喉舌”，传达地方政府的意图、表明政府的态度。如果社会舆论压力过大，那么本地媒体则会选择整齐划一的“沉默”，不报道、不评论、不回应，暂时放弃话语主导权以规避更大的责任风险。

与之相类似，境外媒体也是典型的固化式学习。由于社会制度和意识形态的差异，外媒几十年如一日地重点关注中国发生的负面新闻，致力于挖掘事件的政治意义，有时为了达到丑化中国的目的，不惜断章取义、片面报道、歪曲事实，试图形成国际舆论压力，迫使中国政府妥协。当某地 PX 项目未能引起公众抵制，或是政府和企业采取更加开放的姿态让项目得以落地实施，那么外媒则基本不予报道。外媒对历次 PX 冲突的报道往往突出公众的权益受损状况，展示居民游行抗议的场面，若有警民肢体冲突发生，外媒更会连篇累牍给予关注，借机将公众抗议与社会运动、政治运动甚至是民主运动联系起来，拔高街头抗议的社

会意义,贬损中国政府的执政能力。

国内其他媒体的学习方式会因媒体类型和社会需求的变化而有所应变。中央级新闻单位作为中央的“喉舌”,有关PX项目的报道和评论往往隐喻着最高层的态度,而中央在大多数情况下都是以最高仲裁者面目出现,体现的是绝对权威和迎合民意。因此,对最初几次PX邻避冲突,中央级媒体一般是概括性地报道事件,略去细节,并刊文责成地方政府和企业多做自我反思,以民生民意为重;当PX项目频遭抵制、国家的石化工业战略布局受到冲击时,中央级媒体又会正面引导舆论,积极为PX正名,开展大规模的国家公关活动,表现出超乎寻常的学习的灵活性。除此之外的其他国内媒体,则会根据自身的价值观选择报道的基调和想要表达的态度,如南方周末、三联生活周刊等媒体往往会对冲突事件做深度报道,尽量客观中立地展示事件的前因后果与来龙去脉。

2. 媒体组织学习的内容:风险信息加工与传播

媒体组织的特殊性使其在邻避冲突中的学习内容都是围绕风险信息展开的。大众传媒首要的功能就是发现信息、加工信息和传播信息,在这个过程中存在着对信息内容的传播与扩散的社会放大,也有对信息内容的隐藏与降噪的社会衰减。这种风险的放大或衰减在化工专业报刊中表现得最为明显。PX属于石油化工行业的重要原料产品,它的建设和投产关系到石化工业的产业结构调整和行业盈利水平,因此每当PX项目在地方上遭遇抵制,化工专业媒体都会极为关注。在厦门、大连和宁波三地先后遭遇PX项目难产停工等局面时,《科技日报》《中国化工报》都刊文以科学的权威、专业的数据解释PX的化学构成、毒性水平,还多次列举日本、韩国和新加坡的PX工厂与居民毗邻并和谐相处的例子。这些信息的整理与刊发在客观上可以起到一定程度的普及知识和降低公众风险感知的作用,其他媒体则通过转载的形式把这些信息传播到更大的场域。这属于媒体学习内容的风险信息衰减。

化工专业报刊的受众面窄、专业性强,这就影响了实际的传播效果,在整个社会舆论一边倒地负面评价PX项目的背景下,则更是如此。然而,化工专业媒体并没有放弃,一旦有新的PX事件发生,他们都会寻找其中对化工业有利的信息进行社会放大,九江事件恰恰为其提供了这样的机遇。当九江石化和九江市政府密切配合最终化解了“邻避”危机时,《科技日报》《中国化工报》《中国环境报》及其所属网站纷纷以“化干戈为玉帛、成功突围的九江样本”为题予以长篇报道,详细介绍总结“九江经验”,通过信息内容的放大、再传播,以达到为PX项目正名的目的。

四、从邻避冲突的后果及其影响评价社会学习的效果

(一)短时的效果

每次邻避冲突发生总会带来诸多短时的社会性后果,包括社会秩序混乱、交通堵塞、公私财物受损等,严重时还会造成人员伤亡。这可能是公众抗议规模较

大,缺乏严密的组织控制,加之公安部门应急处置失当、局面失控所致。即便成功落地的漳州项目和九江项目也产生了不小的隐形社会成本,如政府和企业的公关投入、外地境外考察支出,以及不间断的舆论监控与社会维稳投入等。

7次PX邻避冲突中有5次以停工、迁址或暂缓决策为结果,政府的妥协赢得了抗议公众的满意,却给相关企业和地方财政带来了巨大损失。例如,厦门项目前期征地1920亩且已完成平整工作,配套的一个直径达120米的煤仓工程完成大半,大部分生产设备订货合同已签好,各大银行为项目贷出资金数十亿元。^[16]在厦门“散步”风波后,银行冻结贷款,供应商索赔,原PX项目裁员,令翔鹭集团背负巨额损失,还导致原来主管PX项目的总裁辞职。^[17]地方政府也要向企业善后赔款,增加了公共财政的额外支出。又如,宁波项目总投资558.73亿元中有90亿元用来支持地方农居拆迁改造工程,在冲突发生前已累计投入64亿元,先后启动建设13个集中居住区和10个村民集居点,总建筑面积达200.3万平方米,已建成154.7万平方米,安置农户9800多户。^[18]

总之,近年来针对PX的冲突事件反复上演,以平均每年一次的频率给本地拆迁户、企业、政府和整个区域社会带来了不能承受的损失。这些损失和负担原本可以降低到最小或者根本不会产生,但由于各类主体在面对邻避设施及其风险时,其社会学习的负面、消极机制的固化和复制,使得每次的冲突在短时间内都给社会带来巨大资源浪费。

(二)长期的影响

把历次PX事件产生的影响串联起来,可以发现:2007年厦门事件开启了“逢PX必反”的先河,同时由于后期政府与公众间协商所产生的良好效果,也被誉为“官民沟通的里程碑”“通往公民社会的路径”。2011年和2012年连续发生大连事件和宁波事件,也都以政府妥协收场,非但没有出现成熟的公民社会,反而加重了PX的污名化程度;又由于大连PX项目在政府宣布停工迁址后又悄然复工,给公众留下了政府出尔反尔、言而无信的印象,加大了官民互不信任的社会裂痕。2013年昆明PX项目再遭公众抵制后,中央层面决心展开行动,进行声势浩大的国家公关活动为PX正名,以国家信誉和中央权威作保证,重塑化工业的声誉。这一行动在九江事件中发挥了作用,九江项目成为通过积极风险沟通和早期风险防范化解邻避冲突的样本。当人们对国家公关的效果是否能长久还心存疑虑的时候,2014年茂名事件验证了这一担忧,“决策—曝光—抵制—停工”的循环再次出现。2015年,业已投产的漳州PX工厂再次发生爆炸,基本上抵消了之前所有的正面努力,有媒体感叹“中国的PX再也禁不起爆炸声”!

历时性的案例分析表明,公众、媒体、企业和政府在经历了一次次邻避冲突之后必然有所觉悟,也确实尝试着总结经验教训,只不过这些学习带有太多的权宜性而缺乏应有的反思性,使得风险的社会学习所具有的长期积极效果很难显现出来。我们不得不承认,反复多次的邻避冲突让PX项目在中国遭遇了磨难,期间虽然燃起过“官民良性互动、平等协商”的希望之光,但化解“邻避死结”的征程

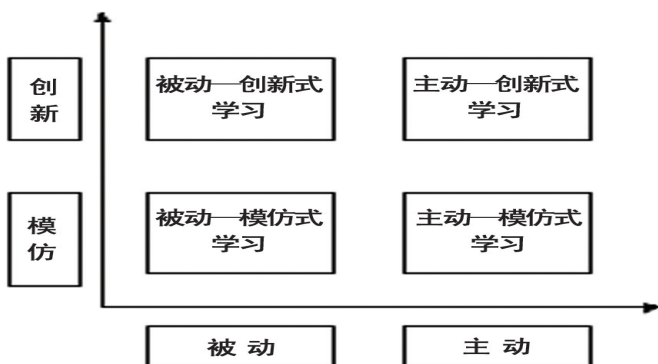
依然任重道远!

五、结论及对重大决策社会稳定风险评估的启示

(一) 社会学习的类型化机制

通过对 7 个 PX 项目案例的比较,我们以社会学习的两大类特性——主动与被动、创新与模仿——作为维度,将不同主体的学习机制概化为 4 种类型(见图 1):被动—模仿式学习、主动—模仿式学习、被动—创新式学习、主动—创新式学习。

图 1 社会学习的类型化机制



1. 被动—模仿式学习是当前邻避冲突中最为常见的类型。无论是分散的公众个体还是组织化的企业、科层制的政府,都会在特定环境(风险弥散导致社会负面情绪聚集)中选择刺激—反应式的行动机制,对环境压力做出回应。这里的“刺激”可能是对邻避设施安全风险的恐惧,也可能是社会舆论压力导致的企业信誉骤降,更可能是政治压力引发的对执政合法性的担忧。一定时间内压力的不断累积让主体不得不做出反应,这是一种被迫的反应,由此带有临时性、权宜性的学习动机就会产生并发挥作用。主体希望快速找到舒缓压力的途径,模仿就成为极佳的方式。厦门事件后期政府迫于压力而转换与民沟通的方式,提高了公众参与的水平,并通过宣布迁址迅速平息了冲突,这种方式成为后续其他地方政府争相模仿的榜样。被动—模仿式学习在不同主体那里有不同的表现:政府方面是“秘密决策——闹就停”,公众方面是“上街散步——上网发布”,本地媒体方面则是“高调宣传——集体失声”。

2. 主动—模仿式学习主要发生在前人实践取得良好效果的情况下,其他主体在邻避冲突爆发前就主动前往学习取经。这种社会学习类型主要发生在政府和企业身上,在时间轴上存在前后相继的特征。漳州在准备接收由厦门迁址而来的 PX 项目时就主动学习厦门的经验,尤其是后期厦门政府开门决策、放下身段与民沟通的做法被漳州模仿,并且将这些经验用在项目开工建设之前,取得了不错的效果。同样,九江事件被誉为“PX 成功突围的典型”后,茂名政府官员多

次到九江学习“突围方法”，几乎照抄照搬九江模式，虽然结果差强人意，但依然可以归为主动一模仿式学习。

3. 被动—创新式学习不同于前两类学习机制，主体在面临社会环境压力时，不再拘于单纯地模仿前人，而是根据本地实际，运用地方性知识创造出更加符合自身组织特征和应急管理对象属性的应对之策，以尽力化解邻避冲突带来的公共危机。不过，主体虽有理念更新和措施创新，但仍处于被动状态，应急是其主要特征。比如厦门事件后期，政府认识到既然民意强大到不能拂逆、公众意见统一到必须迁址，那么政府要做的就是改变：公开以前没有公开的信息，邀请以前没有想过要邀请的人参与，还开创性地将这些参与协商的场面进行电视直播。宁波事件中，地方政府最初没有想到村民小规模聚众会扩大到整个市区乃至成为全国性事件，但事已至此，政府及时调整策略，用“一个公告、一个电视讲话和一个官方说明”为官民理性对话做了铺垫，公安局官方微博全程展示警力应急处突的场景，这都是以往罕见的应对形式，从而使高危舆情得以快速回落。

4. 主动—创新式学习则是理想状态，也是未来化解邻避冲突的发展趋势。这里所说的主动有两层含义：一是在邻避冲突发生前，政府、企业、媒体、民间组织、公众中的任何一方或多方能做到风险预警，以未雨绸缪的思路防范风险；二是把化解邻避风险当作长期任务，自觉常抓不懈。漳州项目平稳落地后，PX企业和地方政府没有满足于暂时的危机化解，而是坚持“别人感冒，我们吃药”的原则，将临时应急转化为常态监控，凡外地有PX事件（甚至是其他安全事故）发生，其工作人员都会通过舆情研判寻帖找人，上门做思想工作。九江石化和九江政府根据舆情研判制定风险沟通的重点突破方案，重点针对企业内部员工、基层代表、知识分子（学校的化学老师）和网络论坛活跃者开展沟通，实施以点带面的风险防范，效果很好。

（二）改善风险的社会学习，促进稳评政策落地

7个PX项目都是国家重点项目或地方重大投资项目，却无一公开进行过重大决策的稳评。尽管每个项目都在前期做了（或准备做）环境影响评价，也或多或少做了风险教育和风险沟通，可惜都是零散的，没有系统的社会学习与风险评估机制做保障，使得很多工作事倍功半。因此，有必要通过改善风险的社会学习来促进重大邻避设施决策的稳评。

1. 减少无谓的风险争论，通过话语权分享奠定稳评的社会基础

面对PX项目，公众总是基于直觉判断和未经验证的知识来理解，表现出恐惧进而抵制，政企则依据科学论证宣称项目无害且安全可控，这种无休止的争论已经固化成一种条件反射式的学习模式。争论源于双方话语体系中关于风险的界定存在巨大差异。在科学话语中，衡量PX项目风险的尺度是技术能力：如果PX项目的风险在技术上可以被控制，那么PX就被定义为低风险；PX项目生产之外的不具有技术可控性的问题，不能科学计量，则很少被定义为风险。但在大众话语中，这种不可计量的风险才是核心问题。具体到PX项目上，他们一次次

地发问：“如果工厂爆炸了怎么办？”强调无论事故概率有多小，一旦发生则代价巨大，因而不可容忍。追求“零风险”的朴素直觉和追求“风险控制”的科学话语之间存在着断层。

既然自说自话是争论与冲突的根源，那么分享话语权则有利于公众与政企的相互理解。划定风险等级不能由政府专家一方说了算，如果存在相对平等和共享的社会语境，将会促进稳评的顺利开展。这就需要：①专家话语和大众话语停止相互“污名”，承认彼此言说表达的权利，站在对方的角度重新思考风险；②改变科学话语对公众生活世界知识的生硬植入，认清专家制度在风险治理体系中的角色和位置，在相互承认和平等互动的条件下进行风险沟通；③政企积极回应公众的疑虑，将他们的朴素风险直觉纳入风险评估的指标体系，给予相应的权重。

2. 避免评估的技术决定论倾向，在稳评中增加社会性和地方性知识

无论开展何种风险评估，科学技术总是处于主导位置。这无可厚非，但要避免陷入技术决定论的泥潭。在很多情况下，技术专家不承认风险建构的社会基础，担心这会导致技术理性基础的崩塌；政府和企业也会尽力维护基于技术理性之上的制度安全承诺，忽视、削弱公众对风险的认知和社会学习的作用。这样做的结果，不仅没有带来社会各方对风险议题的一致性意见，反而加深了不同话语体系间的冲突，引发社会的不稳定。

因此，有必要在稳评中增加社会性和地方性知识，补充和扩展技术在界定、分析和规避风险方面的视野与能力。①承认科学技术的社会嵌入性。风险的科学分析需要预设一个社会环境，在这个环境里有行动者和互动过程，然后估计这些行动可能导致的风险后果，即将技术过程嵌入一定的“社会”背景中予以考察。如果否认这种嵌入性，纯粹基于技术过程，则预测会产生偏差，所做出的承诺也无法让公众接受。②着眼长远、立足基层，挖掘风险评估的地方性知识，即“重新发现社会”。现实世界中那些非专家系统中的组织和个人（环保 NGO 或周边的居民），他们对客观危险的直觉和经验不应被忽视，他们在民间构建的虽然分散、但同样有用的知识应该得到尊重。技术专家不应嘲弄和贬损公众，公众也应逐步改变“零风险”的奢望，双方良性互动，不断恢复和重建社会信任。

3. 开展反思性学习，提高稳评参与的质量

开展反思性的社会学习，在风险评估的技术模型中加入社会参与的因素。邻避冲突的各方都要承认科学预设和现实感知各自的有条件性，认清风险经历与实验推导形成的知识都存在局限。承认他人，反思自己，相互阐明并理解彼此的预设与关切，才会让风险辩论和分歧化解走向正轨。以制度化的方式建立稳评的参与机制，平等地对待各种不同的风险感知和风险定义，通过集体协商的方式开展风险分析与评估。这就要求扩大风险讨论与决策的范围，由唯技术决定论转变为技术、民主、文化、心理的综合论来决策风险事项。

我们相信，积极和良性的社会学习机制可以促进重大决策的稳评政策的完

善,唯有重大决策的稳评政策的落地才可以实实在在地体现出社会各主体的风险社会学习取得了成效。学习是手段、是方式,由此达致社会、经济、生态的和谐发展才是目标。

注释:

〔1〕Sabatier Paul A., Hank C. Jenkins Smith, Policy Change and Learning: A Advocacy Coalition Approach, Boulder, CO: Westview Press, 1993, p.54.

〔2〕彼得·霍尔:《政策范式、社会学习和国家:以英国经济政策的制定为例》,载岳经纶、郭巍青主编:《中国公共政策评论》(第1卷),上海:上海人民出版社,2007年,第9页。

〔3〕Lipschutz, R.D., Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Planet to Planet, Albany: SUNY Press, 1996.

〔4〕Levy J S, Learning and Foreign Policy: Sweeping a Concept Minefield. International Organization, 1994, 48(2), pp.279—312.

〔5〕Pierson P, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. American Political Science Review, 2000(2), pp.252—254.

〔6〕Meseguer, Covadonga. Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order. Annals of American Academy of Political and Social Science, 2005, 598(March), pp.67—82.

〔7〕翟军亮、吴春梅:《论社会学习框架下公共服务集体决策的优化——兼论公共参与难题的破解》,《理论与改革》2012年第2期。

〔8〕王法硕:《由“堵”到“疏”的政策学习:政府应对网络参与的行动变迁》,《电子政务》2013年第3期。

〔9〕崔晶:《中国城市化进程中的邻避抗争:公民在区域治理中的集体行动与社会学习》,《经济社会体制比较》2013年第3期。

〔10〕王程翰:《中国食品安全规制政策的社会学习——以“馒头国标”为例》,《公共管理学报》2008年第4期。

〔11〕张海波:《体系下延与个体能力:应急关联机制探索——基于江苏省1252位农村居民的实证研究》,《中国行政管理》2013年第8期。

〔12〕张海波、童星:《中国应急管理结构变化及其理论概化》,《中国社会科学》2015年第3期。

〔13〕PX(para-xylene)的中文名称为“对二甲苯”。作为基础化工产品,PX可用于生产聚酯树脂,进而深加工成为油脂包装、平板显示器基材、车用和建筑用太阳膜、涂料、染料和农药等重要工业产品。

〔14〕钱伯章:《中国对二甲苯产能与需求分析》,《上海化工》2015年第3期。

〔15〕张乐、童星:《公众的“核邻避情结”及其影响因素分析》,《社会科学研究》2014年第1期。

〔16〕朱红军:《百亿化工项目引发剧毒传闻 厦门果断叫停应对公共危机》,《南方周末》,2007—12—18, <http://www.infzm.com/content/3459>。

〔17〕苏永通:《厦门PX后传:“隐姓埋名”进漳州》,《南方周末》,2015—04—07, <http://www.infzm.com/content/23372>。

〔18〕区政府办发布《关于镇海炼化一体化项目有关情况的说明》,《镇海新闻网》,2012—10—24, <http://zh.cnnb.com.cn/zhnews4071/xwzx/bdyw/20121024002745.htm>。

〔责任编辑:刘姝媛〕