

仙桃市垃圾焚烧项目的“死”与“生”

【摘要】

本案例所描述的是发生于 2016 年湖北省仙桃市的反对垃圾焚烧厂建设的邻避事件（简称仙桃市“反焚”事件），作为一个典型的邻避冲突，仙桃市经历了从反对到停建的全过程；但最为特殊的是，在反对事件结束 2 年后，该项目又在民众支持下原址重建并于 2018 年正式投产运行。本案例详细阐述仙桃市“反焚”事件的全过程，理清不同利益主体对垃圾焚烧项目建设的不同态度，深入分析该事件各阶段的转变进行具体分析，揭示邻避设施政策制定与执行过程中蕴含的深层逻辑，探寻仙桃市“反焚”事件处理的新出路。

【案例正文】

垃圾是城市发展的“副产品”，“垃圾围城”是众多高速发展的中国城市面临的重大问题。目前我国主要采用垃圾焚烧和垃圾填埋进行垃圾处理，其中填埋是最为常见的垃圾处理手段。但随着垃圾焚烧技术的不断提高和推广，建设垃圾焚烧厂已成为各级政府的优先政策选择。自 2011 年起，我国城市生活垃圾卫生填埋处理率不断下降，从 2011 年的 76.88% 下降至 2016 年的 60.32%，而焚烧处理的比例几乎翻倍（图 1）。



图 1 中国生活垃圾无害化处理方式（数据来源：国家统计局）

垃圾焚烧发电是更为科学也更为经济的垃圾处理方式，但是在垃圾焚烧项目落实过程中却屡现“阻滞”现象。本案例所选取的发生于 2016 年湖北省仙桃市的反对垃圾焚烧厂建设的邻避事件就是典型的“反焚”事件。

仙桃市作为湖北省直管县级市，紧邻省会武汉，地处江汉平原，“一江两河”互连互通，航运发达，地势平坦，适宜发展农业，城市依托丰富的农产品资源优势，大力推进食品加工产业，先后引进加多宝、中粮、旺旺、亲亲、真巧、燕京、

华美等 23 家中国名牌产品和中国驰名商标食品企业，集聚食品加工企业 348 家（图 2）。



图 2 仙桃市地理位置（红色区域）

随着经济产业的快速发展，城市区域不断扩张，城市人口也在增多，仙桃市的生活垃圾处理需求量明显增加，为解决当下的“垃圾围城”困境，仙桃市于 2011 年提出建垃圾焚烧发电厂，但是在当地引发了众多争议，并引发了激烈的群体性事件，在“反焚”事件结束后的 2 年中，当地政府经过政策调整，与公众积极互动宣传，该项目于 2018 年在原址投产运行。本案例将通过对该事件各阶段的具体分析来找到仙桃市“反焚”事件处理的新出路（图 3）。

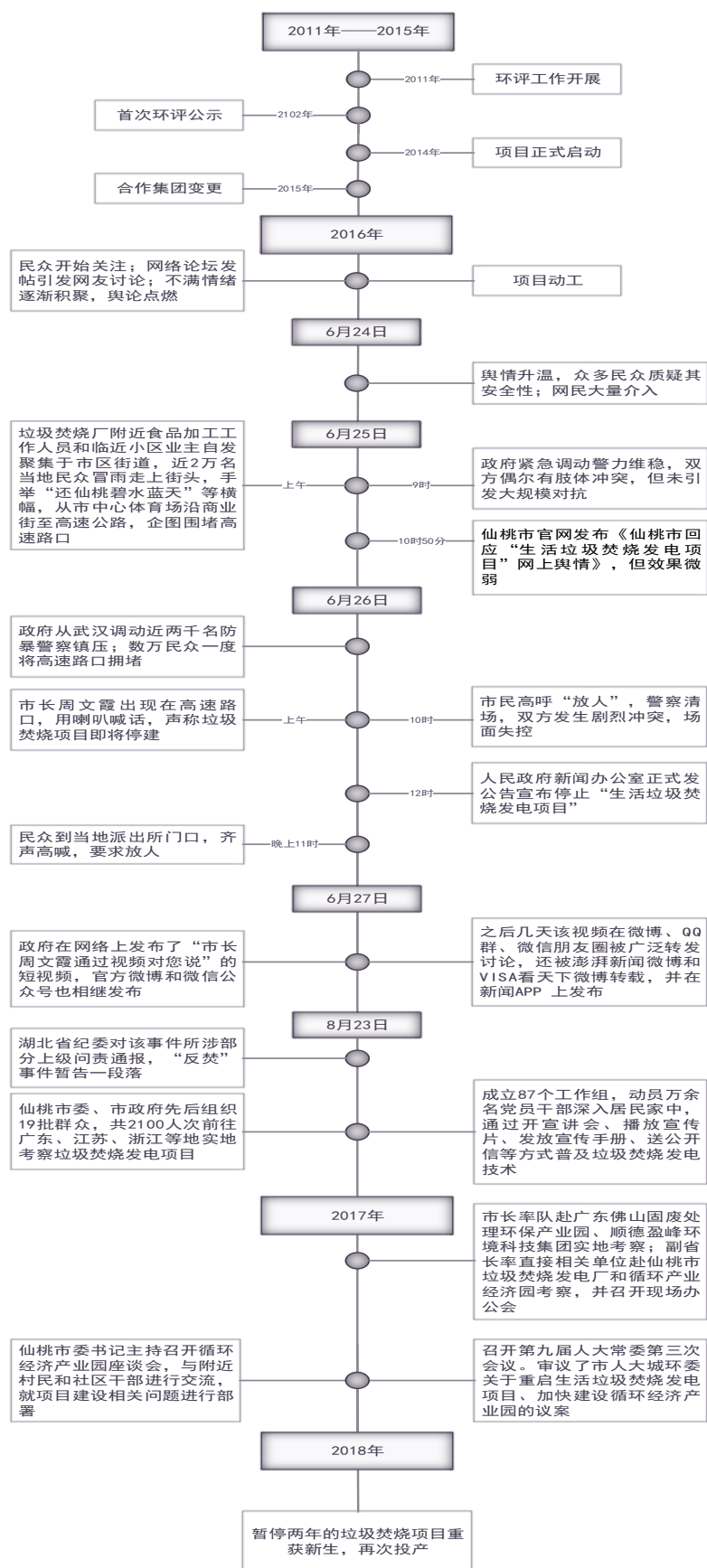


图3 仙桃市“反焚”事件始末

一、前篇：“零”群众基础的垃圾焚烧发电厂项目

（一）垃圾焚烧发电厂的“前世今生”

自 2011 年开始，仙桃市生活垃圾由全市统一清扫收集处理，这使得城市垃圾处理量急剧增加。当时仙桃市仅在市郊的干河街道办事处郑仁口村有一座生活垃圾填埋场（图 4），城乡生活垃圾的统一处理使得该填埋场严重超负荷运行，面临着填埋库存告急的巨大窘境。



图 4 原生活垃圾填埋场（图片来源：调研拍摄）

迫于“垃圾围城”所带来的现实压力，当地政府拟在原垃圾填埋场的基础上兴建垃圾焚烧发电厂，当时拟委托仙桃绿色东方环保发电有限公司以 BOT（建设-经营-转让）模式合作兴建垃圾焚烧发电厂项目。2011 年，仙桃绿色东方环保发电有限公司委托湖北省环境科学研究院承担仙桃市生活垃圾焚烧发电厂项目的环境影响评价工作，并于 2012 年 5 月在仙桃市政府网站上进行了首次环评公示（图 5）。

仙桃市生活垃圾焚烧发电厂项目环境影响评价公示

根据《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《环境影响评价公众参与暂行办法》等文件的要求，仙桃绿色东方环保发电有限公司委托湖北省环境科学研究院承担仙桃市生活垃圾焚烧发电厂项目的环境影响评价工作，现将项目环境影响评价的有关事项向公众公告如下：

一、项目的基本情况

拟建项目名称：仙桃市生活垃圾焚烧发电厂项目

建设地点：仙桃市干河办事处老里仁口村

工程概况：拟建项目由仙桃绿色东方环保发电有限公司采用 BOT 模式投资建设运营。公司将在仙桃市干河办事处老里仁口村建设一座日处理生活垃圾 500 吨垃圾焚烧系统，配置 1 台 500t/d 机械炉排焚烧炉和 1 台 9MW 凝汽式汽轮发电机组。

图 5 垃圾焚烧发电厂项目环境影响评价公示

之后该项目就一直停滞在计划阶段，没有提上日程，兴建垃圾焚烧厂的消息并没有在当地激起水花。

2014 年 6 月，仙桃市迫于垃圾处理量激增的现实压力，决定正式启动垃圾焚烧发电项目。2015 年 11 月，经湖北省环保厅批复，湖北省发改委核准，仙桃市政府改变原有的合作方案，将盈峰环境科技集团引入，以 BOT 模式合作正式开工建设垃圾焚烧厂项目，项目选址未变，仍然是该市原垃圾填埋场所在地（图 6）。该垃圾焚烧厂位于图中黑色圆圈标识处，拟占地 80000m²，距离最近的村庄不足 1km，东距最近的满庭春小区约 1.2km，距离仙桃加多宝饮料有限公司直线距离不足 2km。

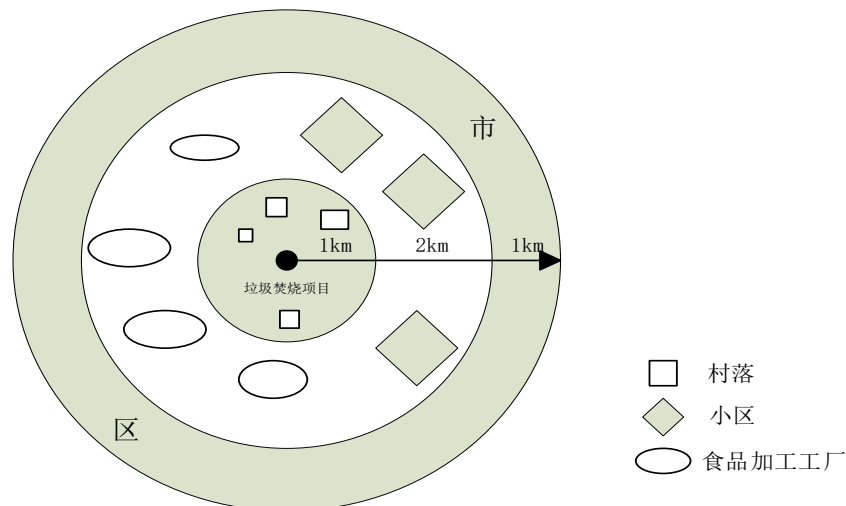


图 6 仙桃市垃圾焚烧发电项目位置示意图

2016 年 2 月份，仙桃市主要领导及多个相关部门的负责人赴建设一线视察，并视察了这一重点项目的建设进度。但是在该项目从选址到敲定开工的 2 年时间里，政府只与周边少数村民、村干部进行了交流。在访谈时，居住在垃圾焚烧发电厂项目附近的村民表示：

“垃圾填埋场味道非常大，而且垃圾露天堆放滋生蚊虫，蚊虫多了就吸引来很多鸟雀，我们种的很多农作物都被鸟吃了。垃圾焚烧厂起码可以将垃圾罩起来，这可比原来的填埋场好多了。”

“这个焚烧技术是高科技，说是比填埋好，而且这个垃圾焚烧厂一建带着这边的道路变好了，我们出行也是方便了。”

（二）“受害”群众的网络反击

仙桃市政府对于整个项目的规划过程，几乎完全遵照传统官僚理性的逻辑行事，实行闭门决策，很多关键性信息都没有通过透明的方式向公众公开。自 2016 年垃圾焚烧厂项目正式动工开始，民众对于该建设项目的关注度开始抬升，反对的声音主要是来自于距离相对较远的业主和附近食品加工企业。

兴建于 2011 年的满庭春小区是距离垃圾焚烧项目最近的小区，“仙桃要建垃圾焚烧厂”的消息对于这个新小区的业主来说无疑是“重磅炸弹”，部分先知先觉的业主在微信群中针对垃圾焚烧项目发起讨论并发出异议（图 7）。



图 7 部分聊天截图（图片来源：被采访者提供）

后来有部分网民开始在网络上建立了论坛发帖，一些关于垃圾焚烧的“科普贴”被部分业主“转贴”到仙桃市的贴吧内，引起了众多网友讨论也进一步加剧了周边业主的恐慌，在访谈中，我们发现满庭春小区业主的反对理由多表示为：

“这个垃圾焚烧厂离小区这么近，在我家阳台都能够看到焚烧厂的烟囱，没有影响是不可能的。”

“虽然说是没有影响，但是焚烧怎么可能会没有害，听说烧垃圾会产生‘二噁英’，这都是致癌的。”

“反正我们也不懂垃圾焚烧是怎么操作的，我不信这个厂建起来真的能按他说的那种操作执行。”

不满情绪在矛盾酝酿阶段开始滋生，公众情绪开始出现较大的波动。在舆论被点燃之后，网民开始大量介入，通过发帖、转发、评论的方式发表观点、报告进展，这些行动在无形之中促使普通公众通过“邻避运动”的方式维护健康权。

二、中篇：“反焚”运动的实体化

（一）“反焚”群众的现实宣战

2016 年 6 月，垃圾焚烧厂的锅炉本体安装基本完工，项目工程总量已完成 70% 左右，“仙桃要建垃圾焚烧厂”的消息开始不再局限于仙桃市居民的小范围谈论，部分网民也开始谈论这一话题。

6 月 24 日，舆情迅速升温并在短时间内登上微博热搜。

6 月 25 日，网络舆情持续发酵，仙桃市“反焚”事件的高潮到来，一场大规模的街头抗争悄然而至。上午 9 时左右，垃圾焚烧厂项目附近食品加工厂的工作人员和邻近小区的业主自发聚集于仙桃市区街道，接近 2 万名当地民众冒雨走上街头。游行人群手举“还仙桃碧水蓝天”、“反对建设垃圾焚烧厂祸及子孙”、“维护亲人健康”的横幅，高呼“还我美丽家园”、“保卫仙桃”、“焚烧厂滚出仙桃”的口号，沿市中心体育广场沿商业街一直游行至高速公路路口，部分情绪激动的群众试图封堵沪渝高速。



图 8 街头游行队伍（图片来源：被采访者提供）

面对这种始料未及的情况，当地政府紧急调动数千警力进行维稳。现场警民双方因言语不和发生了摩擦甚至还出现肢体冲突，但是现场并未发生大规模对抗，事后有 10 余人被警察逮捕。冲突发生后，参与群体性事件的民众通过图片、视频、音频等方式快速上传了现场素材。

（二）被动的政府回应

1. 试图压制

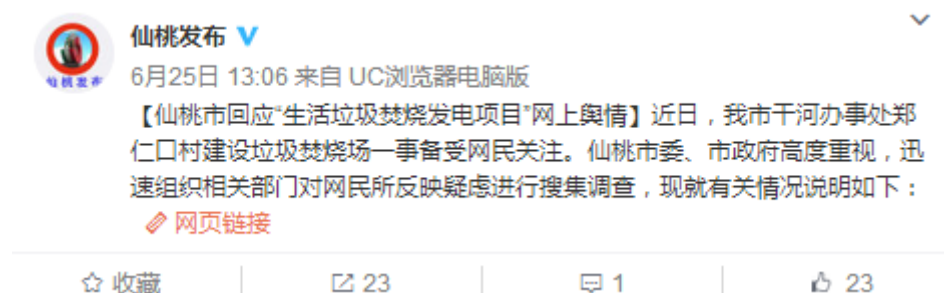


图 9 仙桃市政府官微回应

游行事件发生后，仙桃冲突马上就被顶上了微博热搜，各种现场图片和视频爆发性地充斥网络，其中一段“警民暴力冲突”的视频引起了网友的高度关注，进而爆发了“仙桃警察打人”的传言（后证实该视频是 2015 年 4 月广东清远民警与市民之间发生的冲突）。面对恶化的网络舆情，仙桃官方于 6 月 25 日 10 时 50

分在中国仙桃网发布稿件《仙桃市回应“生活垃圾焚烧发电项目”网上舆情》（图9）。

官方的被动回应在一定程度上对事件进行了解释，但是仅仅起到了官方意见传声筒的作用，在舆论场中的作用非常微弱。

2.初步妥协

6月26日，事件继续升级发酵，当地政府从武汉市调动了近两千名全副武装的防暴警察，数万市民一度将高速路口拥堵。在上午10时许，时任仙桃市市长周文霞出现在高速路口，用喇叭向市民喊话，声称垃圾焚烧厂将立即停建。现场市民群情激愤，高呼“放人”，要求首先释放被抓的民众。在市长讲话之后，警方开始武力清场，在推搡过程中双方发生冲突，民众向警察扔掷矿泉水瓶、鸡蛋，冲在最前面的民众则被警察抓住，场面失控（图10）。在当日中午12时，仙桃市人民政府新闻办公室及仙桃市官方微博“仙桃发布”宣布停止该项目（图11）。



图10 警民冲突现场（图片来源：被采访者提供）



图11 仙桃市人民政府新闻办公室及官微公告



图 12 民众聚集派出所门口高呼“放人”（图片来源：被采访者提供）

整个抗议活动自早上 9 时一直持续至晚上 11 时许，晚上情绪激动的民众到当地派出所门口，齐声高喊，要求放人（图 12）。有部分民众拍摄了现场视频并传到网上，但发布不久后就被删除。

3.主动让步

在仙桃市民抵制垃圾焚烧厂建设的事件中，公众在社交媒体中自发讨论、共享，密切注视着仙桃政府在处理这一环境群体性事件中的每一步行动。新媒体高速发展的传播背景，使得当前热点事件信息迅速传播扩散，并导致 6 月 27 日湖北潜江也爆发了类似的“反焚”群体性事件。

受公众参与意见的影响，仙桃市政府于 6 月 27 日在网络上发布了市长与市民对话的短视频（图 13）。这条名为“市长周文霞通过视频对您说”的谣言澄清视频于 6 月 27 日凌晨 2 时在仙桃市人民政府网发布，4 时由仙桃市委宣传部官方微博和微信公众号发布。



图 13 “市长周文霞通过视频对您说”（图片来源：仙桃市人民政府网站）

该视频中市长周文霞对仙桃市民做了情绪安抚并且告知将停止建设垃圾焚烧厂。在之后的几天里这条视频在微博、QQ 群、微信群、微信朋友圈中被广泛

转发和讨论，该视频也被澎湃新闻微博和 VISA 看天下的微博转载，实现了较好的扩散与传播的作用。仙桃市政府借助社交媒体发布视频，推动了澄清信息在网络空间中的大范围传播，使得网民的情绪开始平息，事件热度逐渐消退。

三、尾声：垃圾焚烧项目的“死而复生”

（一）决策者的反思

2016 年 8 月 23 日，湖北省纪委根据《问责条例》的相关规定，免去在仙桃市重大群体性事件中领导不力、工作失职的仙桃市委书记冯云乔职务，终止其提拔任用程序，另行安排工作。同时，对仙桃市长周文霞和市委秘书长郑章均作诫勉谈话处理。至此，仙桃市“反焚”事件以对官员的问责为结束暂告段落。

仙桃市民抵制垃圾焚烧事件的舆情监测数据（图 14）显示，网民对于“垃圾焚烧厂”话题中性情绪占比最大（48%），负面情绪多于正面情绪。负面情绪主要包括担忧环境污染与企业自律水平、质疑政府监管力度、不满政府的强硬态度等方面。

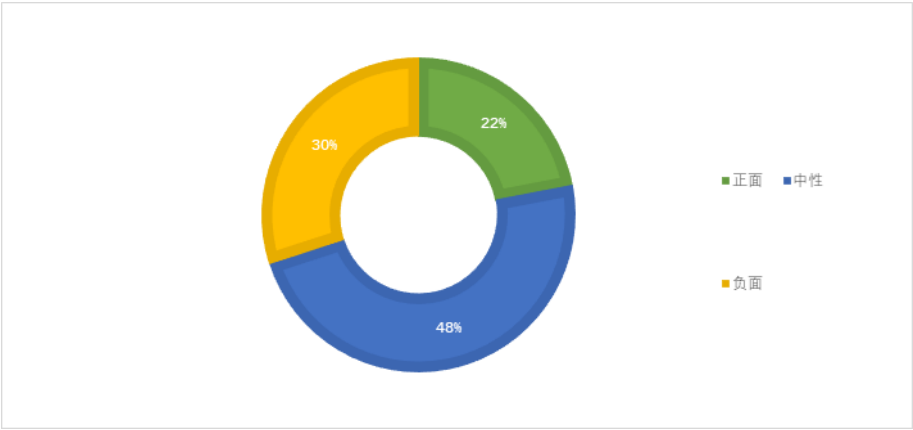


图 14 网民情感极性分布图（数据来源：WebInsight）

（二）垃圾焚烧项目的群众路线



图 15 《关于加快我市生活垃圾焚烧发电项目建设的建议》

仙桃市政府抓住冲突的主要矛盾点，从改变反对者对于垃圾焚烧厂的固有思想做起。

2016 年 12 月，在仙桃市九届人大一次会议上，20 个代表团共 137 名市人大代表联名提出了《关于加快我市生活垃圾焚烧发电项目建设的建议》（以下简称《建议》）（图 15）。仙桃市人大及其常委会高度重视，就《建议》广泛征求意见，组织人大代表和百姓一起外出考察，并责成市人大城乡建设和环境资源保护委员会进一步调查研究，提出办理意见。

自 2016 年 11 月起，仙桃市委、市政府先后组织 19 批群众，总计共 2100 人次，前往广东、江苏、浙江等地考察垃圾焚烧发电项目。与此同时，还成立了 87 个工作组，动员万余名党员干部深入居民家中，通过开宣讲会、播放宣传片、发放宣传手册、送公开信等方式开展垃圾处理环保宣传（图 16），逐步改变大家对于垃圾焚烧厂的固有印象。



图 16 满庭春小区知识科普宣传（图片来源：调研拍摄）

仙桃市委市政府的领导班子也在深入的了解垃圾焚烧发电项目。在 2016 年 12 月份的中国共产党仙桃市第九次代表大会上，会议报告中明确提出：“**实施生活垃圾焚烧发电，建设循环经济产业园（图 17）。加快城区污水处理厂扩容提质，实现乡镇污水处理和农村垃圾中转设施全覆盖。**”

在会议报告的指导下，2017 年 3 月，市长周文霞率队赴广东省佛山市南海区固废处理环保产业园、顺德区盈峰环境科技集团实地考察。同月，湖北省副省长曹广晶率省直相关单位赴仙桃市调研垃圾焚烧发电项目和循环经济产业园建设，并召开现场办公会。2017 年 4 月仙桃市市委书记胡玖明主持召开循环经济产业园座谈会，与干河街道办事处循环经济产业园附近的郑仁口村、老里仁口村、西河村、石桥村、许坝村的“两委班子”成员和满庭春社区干部进行交流，并就项目建设的相关问题进行了部署。截止 2017 年 4 月 28 日，全市共发放宣传手册 24.8 万册、折页类公开信 24.7 万份，组织召开课 5485 次，播放宣传片 7085 次，面向全市农村发放公开信 25.8 万张。工作组共入户 13.5566 万户，发放并回收《生活垃圾焚烧发电项目意见调查表》33.9319 万份，入户率达 99.91%。



图 17 仙桃市循环产业园鸟瞰图（来源：湖北日报）

（三）垃圾焚烧项目重获新生



图 18 垃圾焚烧发电厂外观图（图片来源：调研拍摄）

2017 年 4 月 18 日至 19 日，仙桃市召开九届人大常委会第三次会议，审议了市人大城环委关于重启生活垃圾焚烧发电项目、加快建设循环经济产业园的议案。经过 4 个月的沟通和交流，暂停两年的垃圾焚烧厂项目重获新生（图 18），2018 年 4 月份再次投产。

在项目正式运营后，仙桃市市政府向全市公开选聘 200 名义务监督员。义务监督员由项目所在地的附近居民组成，可以随时通过预约进入项目园区，亲自监督垃圾焚烧发电厂的运营是否污染环境。除此之外，我们从仙桃市环保局应急信访办了解到，政府环保部门利用网络平台扩展与市民沟通渠道，网民可通过拨打热线电话或者微信公众号反馈的方式监督、质询本市的垃圾处理与环保问题，环保部门则通过线上与线下两种方式进行回复，解释、解决相关问题。

“6.25”事件引发了仙桃市的深刻反思，政府总结认为由于决策不透明造成的信任缺失是民众情绪失控的最重要原因，提出“公开求得公信，用对话取代对立，尊重民意”的方案，政府承担起互动关系中的主导地位，通过出面解释、做出承诺让步的方式去化解公众的激动情绪，使冲突参与主体恢复理性。最终垃圾焚烧厂在原址得以重建，事件也算得到了妥善的解决。

【案例分析正文】

多源流理论视角下邻避设施选址的政策议程分析

一、问题源流：垃圾焚烧项目问题及其影响

仙桃垃圾焚烧冲突事件问题源流如下：

（一）“社会问题”显现与局部范围内的公众议程

本文所选取的案例发生地仙桃市同样面临着“垃圾围城”的困境。垃圾焚烧处理是目前最为安全环保的常用处理技术，但是监控不力也是现实。

由于垃圾焚烧项目本身带有负外部性，民众很容易对邻避项目产生抵触情绪。再加上近些年厦门PX事件、广东番禺事件等邻避事件频发，促使仙桃市民环保意识和维权意识不断觉醒，更加肯定垃圾焚烧厂存在潜在危害。

（二）邻避事件挤压生存环境，引起民众强烈反感

公共焦点事件会高度吸引政府的注意力，垃圾焚烧厂项目引发的群体性事件吸引仙桃市政府对垃圾焚烧的高度关注。仙桃市政府在垃圾焚烧项目决策时存在机会主义心理，对垃圾焚烧项目建设中出现的运行阻碍缺乏足够重视。政府从而封闭决策，未纳入相关公众参与决策，并封锁项目核心信息。2014 年发布文章《我市生活垃圾焚烧发电项目正式开工建设》一文短短 400 字介绍项目内容，信息公示程度严重不足。

2016 年 6 月 21 日，仙桃市当地居民得知正在建设新的垃圾焚烧厂，内心疑惑丛生，质疑项目危害，质疑选址建设程序不够公开，进而反对垃圾焚烧项目建设。以此为焦点问题，民众开始到政府进行上访，与此同时谣言开始萌发，在小范围的网络空间内大肆传播，社会问题开始凸显。政府部门面对舆论回应乏力，民众不满回应导致事件持续升温。6 月 25 日开始爆发集体抗议活动，政府召开新闻通气会介绍项目未取得公众信任，处理群体性事件时还爆发警民激烈对抗，导致数人受伤，成为焦点事件。问题源流内部发生巨大变化。

二、政策源流：邻避事件中的政策共同体

（一）“体制内”政策共同体

本案例将当地政府政务微博、政务网站和所举行的新闻发布会中有关该事件的信息为研究对象，共获得了 34 个文本。这些官方发布的稿件虽然在一定程度上对事件进行了解释，但是在舆论场中的作用非常微弱，民众大多将这些信息视作政府方的开脱。

仙桃市委市政府在项目停建后，转变了决策方式，第一时间召集环境保护、垃圾焚烧运行、生态监测等方面的专家学者、官员、利益集团分析专员，就垃圾

焚烧厂项目的重建问题，征求建议和主张构成政策备选方案，并积极带动市民进行互动学习。

此外，仙桃市政府还在垃圾焚烧发电项目所在的循环经济产业园区成立了市循环经济产业园建设指挥部，专门管理协调与垃圾焚烧发电项目有关的具体工作。市循环经济产业园建设指挥部明确责任分工，干河办事处、市城管局、盈峰环境科技集团作为三个责任主体，统筹协调，共同推动与垃圾焚烧发电项目的各项工作并进。**盈峰环境科技集团是该项目的主要参与者，为了确保项目的顺利实施，该公司与国家环保部环境规划院合作，为仙桃循环经济产业园编制建设规划和空间规划提供全面咨询和指导。**公司向政府承诺采用国际上既成熟又稳定的机械式炉排炉生活垃圾焚烧工艺，确保各项排放指标远远优于国标和欧盟排放标准，保证垃圾焚烧发电项目在建成后可以顺利运行。

（二）“体制外”政策共同体

体制外政策共同体的**第一个圈层是以加多宝、真巧等为代表的食品加工企业**。根据实地调研发现，在此次仙桃“反焚”事件中，持异议者并非限于当地民众以及周围小区居民，而是以加多宝、真巧等食品生产为代表的企业。主要原因在于垃圾焚烧厂会影响企业形象，对企业的长期发展带来负面影响。因此，食品加工企业从自身长远发展考量，认为自身的知情权以及参政议政权受到侵犯，进而支持企业职工参与“反焚”事件，希望政府将企业利益考虑到政策议程之中。

第二个圈层是以新媒体主体为代表的信息传播主体。仙桃市“反焚”事件中，从传播主体信息发布数量看，民众主体占据了主导地位，民众的言论传播对于整个事件产生了决定性的影响。在微博中关于仙桃市反对垃圾焚烧厂群体性事件的舆情从6月23日开始发酵在6月25日到26日开始达到高峰，舆论的爆发与“反焚”事件的发生可以说是亦步亦趋，这些新媒体主体即使与该事件毫无关系也借助互联网平台亲身参与到了仙桃市政府的政策议程之中。

第三个圈层是仙桃市群众。当地民众应当是最为了解事件真相的当事人，但是决策的透明性掌握在做决策的政府手中。在仙桃“反焚”事件中，民众最想了解的是这个项目是否会产生不良的环境影响，可这个问题并没有得到官方的主动解答。大众在不了解事实真相的情况下，极易受到网络舆论的影响，丧失判断能力，从而出现不理智的极端行为，对社会稳定造成破坏，也就出现了集体事件。

三、政治源流：邻避事件的治理环境

（一）政治环境

政治源流中“执政党的意识形态限制着能够提上议程的问题类型并界定着能够被接受的解决办法类型。”**中国共产党作为执政党，其意识形态对政府的公共政策影响非常巨大。**2016年住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会、国土

资源部、环境保护部联名发布了《关于进一步加强城市生活垃圾焚烧处理工作意见》文件，为垃圾焚烧发电项目的建设提供了政策支持。

中国共产党仙桃市第九次代表大会提出“……加快推动仙桃绿色崛起，奋力谱写水乡田园城市建设新篇章……建立环境质量改善和污染总量控制双重体系，实施生活垃圾焚烧发电……”。这也为仙桃市政府建设垃圾焚烧发电厂项目提供了坚实的政策保障。

（二）公众情绪

通过对仙桃市“反焚”事件的舆情监测发现，四分之三的公众反对项目建设，反对情绪主要包括担忧环境污染与企业自律水平、质疑政府监管力度、不满政府的强硬态度等方面。在缺乏相关监管部门引导和说明情况下，信息不透明导致民众抵制项目建设态度逐渐强硬。面对早期个体和少数集体的理性申诉行为，政府未能主动抓住机遇解决问题，导致公众情绪开始形成。

（三）政府回应

仙桃市委市政府在群体性事件平息后，及时召集各方利益代表公开征求建议和解决方案，并分批次组织民众分别去往深圳、杭州等已经建有垃圾焚烧厂的地方进行实地感受，从根本上消除民众的疑虑，同时定期选取监督员对本地的垃圾焚烧厂运营进行有效监督，还通过大量的宣传、讲解，让更多民众清楚垃圾焚烧发电项目的运营原理，让大家通过切实感受接受该项目的建设。最终成功转变公众对于垃圾焚烧厂的态度，创造了市民与政府的双赢局面。

（四）传播媒体

媒体作为重要的信息载体，既给受众带来了丰富的信息支撑，帮助其深入了解事态，同时也不利于公众独立判断，容易出现决策偏差，诱发过激和冲动行为。民众最先知道该项目在建也是在朋友圈有了风声，但起初只有少数人知道且消息的真假无从判别，所以并没有引起什么波澜。但之后的短短几天时间，随着微信、微博各平台的不断转发和传播，越来越多的市民知晓这件事。在政府没有任何防备的情况下，千万民众走上街头集体抗议，群体性事件爆发。随后警察打人、民众被关的视频上传至网络，引起全网一片哗然，媒体将事件推上风口浪尖，该项目得到全国的普遍关注。

四、政策之窗：仙桃“反焚”事件的启示

问题、政策与政治三条源流在政策场域中遵循自身的特征和规律各自发展，每一条源流都可以是推动力，在某一个关键问题或时间点上，三条源流路径交叉，三条源流相汇合时，即问题的解决方法、问题以及适当的政治压力相聚和，此时问题就会被提上议程，这个结合点称为“政策之窗”。

2016年6月25日,随着仙桃市民众走上街头集体游行的爆发,仙桃市垃圾焚烧项目在互联网上受到了广泛的关注,并很快打开了“问题之窗”。随后,公众情绪不断高涨,当地民众强烈要求停止该项目的建设,在党和政府格外关注民意的背景下,政治源流也被打开。而政策源流与问题源流同时出现,三条源流汇聚在一起。但这次政策之窗的开启,当地政府并没有抓住机遇,及时有效的化解矛盾冲突。在错失良机后,政府进行了反思,转变沟通方式积极地展开行动,先后组织19批群众,总计共2100人次,前往广东、江苏、浙江等地考察垃圾焚烧发电项目。同时,还成立了87个工作组,动员万余名党员干部深入居民家中开展垃圾处理环保宣传,通过开宣讲会、播放宣传片、发放宣传手册、送公开信等活动改变大家对于垃圾焚烧厂的固有印象。最终经过四个月的沟通交流,政策之窗再次开启,“反焚”事件得以妥善解决。

仙桃市“反焚”事件是一起典型的邻避事件,政府、企业、媒体和民众的互动相互交织。本案例以多源流理论为视角,深入分析不同源流信息和政策制定全过程,探讨当“三源流”汇合时能否开启政策之窗将邻避问题纳入政策议程,通过优化政策议程来处理邻避问题,避免以后类似群体性事件的发生,维护社会的稳定。

参考文献:

- [1][美]约翰·W.金登.议程、备选方案与公共政策[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [2][美]尼古拉斯·扎哈里尔迪斯.模糊性、时间与多源流分析[M].上海:上海三联书店,2004.
- [3][美]弗兰克·鲍姆加特纳,布赖恩·琼斯.美国政治中的议程与不稳定性[M].北京:北京大学出版社,2011.
- [4]邓健伟.社会管理政策的多源流分析:议程、方案与机制[J].东北大学学报(社会科学版)2013,(3):
- [5]江作苏,孙志鹏.环境传播议题中“三元主体”的互动模式蠡探---以“连云港核循环项目”和“湖北仙桃垃圾焚烧项目”为例[J].中国地质大学学报(社会科学报),2017,(1):110-119.
- [6]唐斌.企业如何推开基层治理中的“政策之窗”---多源流理论的地方实践及其政治逻辑[J].公共管理学报,2017,(3):98-111.
- [7]曾令发.政策溪流:议程设立的多源流分析---约翰·W.金登的政策理论述评[J].理论探讨,2007(3):136-139.
- [8]于梅婷.环境群体性事件中社交媒体角色研究---以仙桃“垃圾焚烧发电厂”为例[D].四川:成都理工大学,2017.
- [9]仙桃日报.在中国共产党仙桃市第九次代表大会上的报告[EB/OL].
http://www.xiantao.gov.cn/zwgk/xyw/201612/t20161220_206040.shtml
- [10]湖北日报.仙桃化解垃圾焚烧发电项目投产试运行“邻避效应”是怎样化解的?[EB/OL].
<http://news.cnhubei.com/xw/hb/xt/201805/t4105309.shtml>