

城乡规划中邻避性公共设施建设困境与对策研究

罗奇

深圳市众智规划咨询有限公司

摘要：本研究聚焦于邻避性公共设施建设，旨在全面分析其面临的主要困境，并提出相应的对策。首先，论文阐述了邻避性公共设施的定义、分类及其建设现状，揭示了其在实际建设中所遭遇的种种问题。随后，论文深入探讨了规划布局与选址、资金筹措与运营、社会心理与文化因素等三大方面的困境，并逐一提出了针对性的优化和创新对策。在规划布局方面，建议综合考虑土地与环保因素，加强公众参与和协商。在资金筹措与运营方面，倡导政府与市场合作模式，建立多元化资金机制。在社会心理与文化方面，强调公众沟通、教育引导，并尊重传统文化与信仰。本研究不仅为邻避性公共设施建设提供了理论支持和实践指导，也为未来相关领域的研究和发展提供了有益的参考。

关键词：城乡；规划中；邻避性；公共设施；建设困境

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.17.007

一、引言

（一）研究背景与意义

1. 邻避性公共设施定义及分类

邻避性公共设施是指因其独特的性质或功能而引起周围群体邻避或排斥的公共设施。这种设施根据其功能和影响范围的不同，可以分为多种类型，例如垃圾处理场、噪音源、化工厂等。这些设施在城乡规划中的布局和建设常常会引起周围居民的担忧和反对，因此需要特别谨慎的规划和管理。了解和分类邻避性公共设施有助于更好地应对相关的建设挑战，促进社会和谐发展。通过区分不同类型的邻避性公共设施，规划者和决策者可以更好地了解其影响和应对策略，以确保公共设施的建设和运营符合社会需求和环境可持续性要求。

2. 邻避性公共设施建设现状

目前，邻避性公共设施建设规划布局与选址方面，存在着土地资源有限和居民意见的分歧与冲突。土地资源的局限性导致选址难度增加，而居民对于设施选址可能带来的环境影响或便利性可能存在不同看法，造成规划布局困境。其次，资金方面也是一个关键问题。资金筹措难度大，特别是针对公共设施建设运营的资金需求较高，而运营成本与收益不平衡也增加了投资者的风险，限制了公共设施的发展。此外，社会心理和文化因素也对邻避性公共设施建设产生影响。居民可能存在对新建设施的排斥心理，担心影响居住环境或个人利益。同时，传统文化与信仰也可能影响到公共设施建设，需要考虑如何尊重和融入当地文化，避免引发文化冲突。

（二）研究目的

研究旨在深入探讨城乡规划中邻避性公共设施建设所面临的困境，从规划布局与选址、资金筹措与运营管理、社会心理与文化因素等方面进行分析。通过对困境的剖析，提出有效的对策措施，包括优化规划布局与选址策略、创新资金筹措与运营管理措施、以及应对社会心理与文化因素的策略。通过本研究的实施，旨在为解决城乡规划中邻避性公共设施建设困境提供理论支持和实践指导，促进城乡规划的科学发展和社会进步。

二、邻避性公共设施建设困境分析

（一）规划布局与选址的困境

1. 土地资源的限制

在城乡规划中，合适的土地资源是建设公共设施的基础。然而，随着城市化进程加快，土地资源日益紧缺，规划布局中往往面临着土地不足的问题。特别是在城市中心区域，土地供给有限，建设邻避性公共设施面临挑战。此外，城乡规划中需要考虑土地利用的多样性，保护生态环境和农村用地等方面的限制也增加了规划者的难度。在规划过程中，需综合考虑城市发展需求、土地资源供给和环境保护等因素，寻找平衡点。有效的土地管理和规划策略可以帮助优化土地利用，提高土地资源的利用效率，同时确保公共设施的建设与城市发展的协调性。

2. 居民意见的分歧与冲突

在城乡规划中，邻避性公共设施建设过程中经常面临着居民意见的分歧与冲突。这种分歧主要体现在两个方面：一是居民对公共设施的需求与实际建设计划是否一致。由于不同居民群体的需求可能存在差异，因此在规划过程中必须考虑各方意见，以达成共识。另一方面是在选址过程中，居民可能对选址方案存在疑虑或反对意见，特别是当选址方案与居民居住区域过于接近或对环境造成影响时，冲突更容易产生。因此，在公共设施建设过程中，需充分沟通和协商，平衡各方利益，尊重居民的意见，并通过民意调查、听证会等方式收集各方反馈，以便更好地解决居民分歧和冲突，推动公共设施建设顺利进行。

（二）公共设施建设与运营的资金困境

1. 资金筹措的困难

在城乡规划中，资金筹措的困难是邻避性公共设施建设困境的首要问题。首先，公共设施的建设和运营需要大量的资金投入，而政府的财政预算有限，无法满足所有项目的需求。其次，由于邻避性公共设施通常并不盈利，私人投资者缺乏动力参与其中，导致资金来源不足。此

外，传统的融资模式难以适应现代化建设的需要，无法有效解决资金筹措的问题。在这种情况下，公共设施建设的资金困难可能会影响项目的推进和完成，进而影响城乡规划的实施效果。

2. 运营成本与收益的不平衡

在邻避性公共设施建设过程中，存在着运营成本与收益不平衡的问题。首先，运营成本高于预期收益，导致设施无法自给自足，需要长期依赖财政支持。其次，部分邻避性公共设施可能存在使用率低、收益无法覆盖成本等问题，导致运营成本与收益之间的不平衡。此外，由于缺乏有效的营销策略和管理机制，公共设施的收益不能有效最大化，进一步加剧了成本与收益的不平衡现象。这种不平衡可能导致公共设施运营困难，影响设施的可持续发展和有效利用。

（三）社会心理与文化因素的困境

1. 居民对邻避设施的排斥心理

在城乡规划中，居民对邻避性公共设施的排斥心理是建设困境中不可忽视的因素。这种心理可能源自于担忧设施带来的负面影响，比如噪音、污染或安全隐患等，导致居民对设施的建设持反对态度。此外，居民可能担心设施建成后会影响周边地区的生活环境和房价，进而产生排斥情绪。这种排斥心理可能导致居民团结反对公共设施建设，给规划和建设工作带来阻力和挑战。

2. 传统文化与信仰的影响

传统文化和信仰对居民的价值观念、行为习惯和生活方式有着深远影响，可能引发对邻避性公共设施的排斥或接受态度。一些传统文化认为某些地方或物品具有神圣性或忌讳性，可能会使邻避性公共设施建设受到限制或阻挠。这种情况下，居民可能会因宗教信仰、传统观念或文化价值观而拒绝接受某些公共设施的建设，认为这会触犯禁忌或破坏传统。这种排斥可能导致公共设施建设遭到抵制或困难，影响规划项目的实施和推进。

三、邻避性公共建设的对策探讨

（一）规划布局与选址的优化策略

1. 综合考虑土地资源与环境保护

在规划布局与选址中，应充分考虑土地资源的稀缺性和环境保护的重要性，避免对土地资源的过度开发和环境的破坏。通过合理规划和设计，可以利用现有空地和闲置土地进行邻避性公共设施建设，以减少对耕地和自然环境的影响。选择合适的选址位置，考虑周边环境和生态系统的影响，并遵循可持续发展原则，确保公共设施建设与环境的和谐共存。在建设过程中，应加强对环境保护的监管和控制措施，采取有效的措施减少建设对周围环境的影响，包括减少土地破坏、水源保护、垃圾处理等方面。建设阶段的环境影响评估和监测是必不可少的工作，以确保邻避性公共设施建设符合环保标准和法规要求。通过综合考虑土地资源的稀缺性和环境保护的重要性，可以实现公共设施的可持续发展。这不仅有助于保护环境和生态系统，还能促进城乡规划的健康发

展，提高居民的生活质量和城市的整体可持续性。

2. 加强公众参与与多方协商

建立更加开放、透明的决策机制，充分听取居民和各方利益相关者的意见和建议，确保公众参与的广泛性和深入性。通过公开公示、举办公众听证会和座谈会等方式，让居民参与决策过程，使他们了解项目的详细信息并表达意见，增强决策的合法性和公正性。加强与居民和社区的沟通与互动，建立长期稳定的合作关系，促进双方信任和共识。举办社区会议、问卷调查和设立意见箱，保持密切联系，了解需求和担忧，寻求共同解决方案，建立互信互谅的合作氛围。引入第三方中立机构进行调解和协商，化解分歧和冲突，达成共识。第三方机构起到中立调解作用，帮助理性表达意见、寻求共同利益点，并协助达成可持续解决方案，确保决策公正性和合理性。建立完善的公众参与和多方协商制度和机制，确保各方利益充分平衡和保障，推动邻避性公共设施建设顺利实施。包括建立相关法律法规和政策文件，规定公众参与程序和要求，确保有效性和可持续性。通过广泛的公众参与和多方协商，实现公共设施建设可持续发展，促进社会和谐稳定。

（二）资金筹措与运营管理的创新对策

1. 政府与市场的合作模式探索

政府可利用市场机制，鼓励社会资本参与公共设施建设，采用PPP等方式实现资源整合，从而减轻政府财政负担。同时，政府应建立政策支持框架，为市场主体提供优惠政策和扶持措施，激励其积极投资建设。通过政府与市场的合作，可以有效应对邻避性公共设施建设中的资金难题，推动公共设施的高质量建设和可持续运营。在合作中，政府可以提供项目规划、监管和政策支持，确保公共利益得到保障，同时市场主体则参与项目投资、建设和运营，发挥其效率和创新优势。这种合作模式有助于优化资源配置，提高建设效率，同时降低政府的财政风险。通过政府与市场主体的密切合作，可以实现公共设施建设与运营的多赢局面，为社会提供更好的基础设施和服务。政府在合作中还可以制定明确的合作协议和监管机制，确保各方权益得到平衡和保障，加强对项目进展和质量的监督。同时，政府需要加强对市场主体的引导和监管，确保其合规经营，维护公共利益和市场秩序。

2. 建立多元化的资金筹措机制

通过引入社会资本，吸引社会各界参与公共设施建设，实现资源共享和风险分担，从而减轻政府财政压力。探索公私合作模式，政府与民间企业合作共建公共设施，共同承担资金压力，促进资源有效利用和项目可持续发展。此外，利用金融工具如债券融资、基金投资等，多元化资金来源，降低建设压力，为公共设施建设提供持续资金支持。另外，开展公益募捐活动也是重要的筹资途径，吸引社会爱心人士参与，共同推动邻避性公共设施建设。通过公众参与和社会力量的集中，不仅

可以筹集资金，还可以增强社会凝聚力和共建共享意识，推动公共设施建设与社会发展相互促进。建立多元化的资金筹措机制，有助于解决邻避性公共设施建设中的资金困境，促进城乡规划的可持续发展。同时，这种多元化的融资模式也能够促进公共设施建设的创新和提升，为社会提供更加便利和高质量的基础设施服务，推动城市和农村发展的均衡和协调。通过多元化的资金筹措机制，可以更好地满足社会需求，实现公共设施建设的可持续发展和长期利益最大化。

（三）社会心理与文化因素的应对策略

1. 加强公众沟通与教育引导

加强公众沟通与教育引导是解决邻避性公共设施建设困境的关键。首先，建立有效的信息沟通渠道，以便听取居民的意见和建议，增强他们对公共设施建设的参与感和认同感。通过开展公开听证会、居民座谈会等形式，使居民能够直接参与决策过程，从而建立起互信和合作的关系。其次，加强对公众的教育引导，提高他们对邻避性公共设施的认识和理解，消除对其的误解和排斥心理。可以通过举办宣传教育活动、发布资讯手册等方式，向公众传达公共设施建设的必要性和益处，引导他们正确看待相关设施。同时，加强社会宣传，通过媒体报道、社交平台等渠道传播正面信息，强调邻避性公共设施对社会的重要性和价值，倡导公众积极支持和配合建设工作。通过这些措施，可以增进居民对邻避性公共设施建设的理解和支持，减少可能出现的阻力和困难，推动建设工作的顺利进行。最终，通过公众沟通与教育引导，可以形成共识，促进公共设施建设与社区发展的有机结合，实现建设目标的顺利实现。

2. 尊重传统文化与信仰

在规划和建设过程中，充分考虑当地居民的文化习俗和宗教信仰，以避免引发冲突和排斥。通过开展文化调研和社区参与活动，可以深入了解当地居民的文化需求和宗教信仰，从而在公共设施的设计和运营中加以尊重和体现。建设者还可以与当地文化机构和宗教团体合作，共同探讨如何在设施建设中融入传统文化元素，以促进居民对设施的接受和认可。通过尊重和保护当地的传统文化与信仰，可以提升邻避性公共设施的社会影响力，促进设施与当地社区的融合发展。在设计阶段，可以考虑将当地文化和传统建筑风格融入公共设施中，使其更具地域特色和民俗文化内涵。在运营阶段，可以举办与当地文化相关的活动和展览，让居民参与其中，增强他们对公共设施的认同感和归属感。通过与当地社区紧密合作，尊重当地文化传统，建设者可以实现公共设施与当地居民的和谐共生。这种文化融合的方式不仅能够提升公共设施的使用率和社会影响力，还能够促进社区共建共享的理念，推动邻避性公共设施建设与社区可持续发展的有机结合。

四、结论与展望

（一）结论

解决邻避性公共设施建设困境需要综合施策，首先，规划布局与选址的优化对于缓解困境至关重要，必须兼顾土地资源利用和环境保护，同时加强公众参与与多方协商，确保规划符合当地需求。其次，资金筹措与运营管理的创新对策至为关键，政府与市场需要合作探索新模式，建立多元化的资金筹措机制，确保设施可持续运营。最后，重视社会心理与文化因素的影响，加强公众沟通与教育引导，尊重当地传统文化与信仰，有助于缓解邻避性问题，促进城乡规划的可持续发展。综合以上对策，才能有效解决邻避性公共设施建设的困境，实现社区和谐共生，推动城乡规划的持续发展。

（二）展望

在规划布局和选址方面，可以进一步加强科学论证和技术支持，充分考虑环境影响和社会需求，实现资源的合理配置和可持续发展。在资金筹措与运营管理方面，可以探索公私合作模式，引入市场机制，提高资金利用效率和运营灵活性。在解决社会心理与文化因素问题方面，可以加强社会教育和舆论引导，增强居民对公共设施建设的理解和支持，同时保留和传承当地的传统文化和信仰，实现公共设施建设与社会文化的融合发展。通过不断探索和实践，将邻避性公共设施建设发展为更加科学、民主、可持续的模式，为城乡规划和社会发展做出积极贡献。

参考文献

- [1] 叶毅强. 城乡规划中邻避性公共设施建设困境与对策研究[J]. 建筑工程技术与设计, 2020(10): 57.
- [2] 曹朝文. 城乡规划中邻避性公共设施建设困境与对策研究[J]. 建筑工程技术与设计, 2021(2): 22.
- [3] 刘人龙, 杨新宇, 杨起. 邻避设施周边村庄规划编制方法探索[J]. 中国房地产业, 2021(2): 29.
- [4] 任平. 试论城市邻避性公共设施建设的困境及解决策略[J]. 智能建筑与智慧城市, 2023(2): 89-91.
- [5] 蒋红军, 肖棣文. 塑造公共性: 空间营造如何消减城市邻避效应[J]. 城市规划, 2023, 47(10): 62-68, 91.
- [6] 郭小安, 段竺辰. 重大风险事件中的政策邻避情结: 情感表征及引导策略——一种情感社会学的解释框架[J]. 理论与改革, 2023(3): 123-133.
- [7] 丁周静. 污染型公共设施建设中的邻避效应化解策略研究——以湖北省M市垃圾焚烧发电厂项目为例[D]. 北京: 北京化工大学, 2023.
- [8] 邓集文. 包容性环境邻避风险治理何以可能[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2023, 17(4): 12-19.
- [9] 温志强, 蒋亚敏. 邻避冲突事件的网络舆情治理探析[J]. 江西电力职业技术学院学报, 2021, 34(6): 162-163, 168.
- [10] 刘超. 邻避冲突复合治理: 理论特征与实现途径[J]. 中国行政管理, 2020(1): 158-159.