

公共管理专业课程经典案例（一）

周学荣 主编

公共管理专业经典案例丛书



武汉大学

WUHAN UNIVERSITY PRESS

公共管理专业课程经典案例（一）

周学荣 主编

公共管理专业经典案例丛书



武汉大学出版社
WUHAN UNIVERSITY PRESS

PUBLIC MANAGEMENT

图书在版编目(CIP)数据

公共管理专业课程经典案例.一/周学荣主编.—武汉:武汉大学出版社,2019.3

公共管理专业经典案例丛书

ISBN 978-7-307-20705-9

I.公… II.周… III.公共管理—案例 IV.D035-0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 022413 号

责任编辑:程牧原

责任校对:汪欣怡

整体设计:汪冰滢

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮箱:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:北京虎彩文化传播有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:11.5 字数:229千字 插页:2

版次:2019年3月第1版 2019年3月第1次印刷

ISBN 978-7-307-20705-9 定价:30.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

公共管理专业经典案例丛书

总 编 刘文祥

编委会 刘文祥 王 颖 孙友祥 周学荣

赵红梅 王美文 李荣娟

张继涛 李文敏 张小进

前 言

公共管理案例教学起源于西方。20 世纪 30 年代中期，哈佛大学率先在公共行政的教学中使用案例教学法。西方国家的大学教育引入案例教学法不仅时间上较早，积累了丰富的案例教学经验，在经典案例的编写方面也取得了较大的成绩，单就哈佛商学院和肯尼迪政府学院来说，其案例库现有的案例就数以千计，并且每年都在增加和更新。我国案例教学起步较晚，公共管理案例教学更是如此，目前正处于大力推进过程中。以“公共管理案例”为关键词在中国国家图书馆进行文献检索，结果显示从 1993 年起至今，国内出版的公共管理案例分析相关著作有 170 本，以清华大学为例，清华大学出版社出版的《中国公共管理案例》，较好地总结和提炼了我国同时期的公共管理案例。在案例库建设方面，中国人民大学在 2001 年设立的“公共政策与公共管理案例库建设”项目目前已进行到第二期；2004 年，清华大学公共管理学院在借鉴和学习哈佛大学关于公共管理案例教学方面的方法与经验的基础上，成立了“中国公共管理案例中心”，致力于我国本土化公共管理案例的收集、编写和建设。除此之外，像北京大学、中山大学等不少高校，每年都会投以一定的资金用于本校案例库的建设。近年来，对中国专业学位教学案例中心推进力度很大。该中心是由教育部学位与研究生教育发展中心设立，联合相关专业学位教育指导委员会共同建设的公益性、非营利性机构。该中心遵循“广泛征集、资源共享、公益为主、成本分担”的原则，致力于建设我国相关专业学位类别最全、特色明显、被广泛认可并具有一定国际知名度的国家级专业学位教学案例中心，有效支撑我国相关专业学位课程案例教学。

公共管理案例编写是公共管理案例教学的基础和前提。我国在公共管理类案例材料编写和案例库建设等方面虽初具成果，但仍然是滞后的，远远不能满足公共管理案例教学的需求。具体表现在：经典案例匮乏，不能很好地满足教师对案例的需求；时效性和针对性较强的教学案例更新较慢；经过二次加工的国外教学案例较多，结合本国实际的首创案例较少；专业化的案例编写人才队伍建设滞后，大多是限于本专业的高校教师；部分高校因资金、人才、技术等方面的原因，现代化案例库建设进程缓慢；高校间案例库建设合作交流较少，共享共建机制不健全。加之我国部分公共部门目前信息不透明，对案例编写所需的第一手资料的获取形成了阻碍，更不利于本土化案例的编写。虽说国外的经典案例颇多，但由于与我国在文

化、经济、制度和历史等方面存在差异，实际适合引进的案例仍然较少。

一个好的案例，在谋篇布局、起承转合、逻辑构架等方面都很有讲究，这需要教师有挑选或编写合适案例的能力与技巧。这种能力需要较长时间的锻炼实践才能形成，也需要持续不断地加强案例编写与教学能力方面的培训与交流。一个好的案例应该满足以下几个标准：必须是真实的；答案不唯一化、绝对化；能引起争论，激发学生的批判思维；要解决的问题及决策主角是明确的；能够禁得起深入分析。同时尤其要加强案例本土化的建设，编写能够体现我国文化背景、反映我国公共管理实践的案例，增加本土化案例在案例教学中的比重。

加快案例材料的编写，促进高质量案例库建设，成了当前我国高校公共管理类课程中广泛运用案例教学法的重要任务之一。各高校或高校之间应成立相应的案例搜集制作小组，专门负责案例的搜集和编写，并根据各学科的属性和特征分门别类地加以区分、编码，指导相关教师使用；要加强高校间的合作与交流，促进共建共享案例库机制的形成和发展；积极寻找机会，加强与政府公共管理部门、非政府公共管理部门的合作，以更好地获取案例编写的第一手资料；基于多媒体网络背景，积极通过大数据平台，结合更多的第一手案例资料，积极与国外的案例库相比较，取长补短，加快形成本土化、针对性强的案例库。

为了更好地推动公共管理学科案例教学，夯实公共管理案例教学的基础，湖北大学政法与公共管理学院组织编写了“公共管理专业经典案例丛书”。该丛书有这样几个特点：首先，丛书中的每本书在案例选择方面都有各自的侧重点，有的侧重于公共政策案例，有的侧重于政府管理，有的侧重于社会治理；其次，所有案例都是精心编写，遵循真实性、典型性、普遍性和时代性，其中有多个案例入选了教育部公共管理专业案例库；最后，案例编写体例适合教学，所有案例都按照教育部入库案例的要求进行严格编写，每篇案例后附有教学手册，严格把握教学规范、流程，集中核心问题，提高案例教学效率。

本套丛书是我们的首次尝试。在编写过程中参考了国内外许多文献，借鉴了一些专家、学者的研究成果，在此对他们表示衷心的感谢。由于时间比较仓促，水平有限，丛书中难免会出现一些疏漏和错误，恳请专家、同仁、读者批评指正。

湖北大学政法与公共管理学院 刘文祥

2017 年岁末

目 录

公共环境维护

——厦门 PX 项目事件案例分析	1
案例教学手册	15

公共废物治理

——泰州天价环境修复费案例分析	21
案例教学手册	32

食品安全监管

——双汇“瘦肉精”事件案例分析	37
案例教学手册	50

河北“7·19”洪灾引发的交通安全案例分析	56
案例教学手册	64

专车监管

——基于武汉专车市场调查的案例分析	68
案例教学手册	82

政企合作共建

——十堰市地下综合管廊建设案例分析	87
案例教学手册	106

互联网金融监管

——以 e 租宝事件为例	112
案例教学手册	122

轻松筹能否实现轻松管？
——政府对网络募捐监管的案例分析..... 128
案例教学手册..... 140

电力供应突发事件应急处理案例分析
——以 Y 电网为例 145
案例教学手册..... 156

公共危机应对
——“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故案例分析 160
案例教学手册..... 172

后记..... 178

公共环境维护

——厦门PX项目事件案例分析*

摘要：本案例以厦门PX项目事件为例，描述了在公共环境维护中政府、企业、社会和媒体等参与主体之间的矛盾冲突，对案例中所涉及的几个核心问题进行分析，对问题中各参与主体之间的相互关系进行厘清，对政府在公共环境维护和治理中所应扮演的角色进行主要盘点。另外该案例中的问题在多处城市和地区发生，说明这一问题的普遍性，也说明该案例不是孤案，体现了该案例所讨论的问题具有重要的普遍性、分析价值和意义。

关键词：环境污染 PX项目 多元主体 政府

2007年厦门PX项目未建搬迁；

2011年大连福佳新城PX项目被勒令搬迁；

2012年宁波市政府发表坚决不上PX项目的公开声明；

2013年昆明千余名群众走上街头抗议政府即将上马的PX项目……

PX项目一次次地成为舆论的焦点。PX项目到底是什么？为什么政府都相继争取此项目落户本地？它的建成运营会带来哪些利弊？为什么会在群众中引起如此反响？政府在有关PX项目中与公众的交流如何影响决策？下面就以厦门PX项目为例来揭开迷雾。

1 案例前言

1.1 PX相关知识简介

PX是Para-Xylene的缩写，中文学名为“对二甲苯”，是原油炼制中重要的下游产品，是很多大宗化学品的基础原料，也是一种重要的化工原料。其性状为无色透明液体，有芳香气味，有毒。

健康危害：对二甲苯对眼及上呼吸道有刺激作用，高浓度时对中枢神经系统有

* 该案例2014年入选教育部公共管理专业学位案例库。

麻醉作用。短期内吸入较高浓度的该物质可出现眼及上呼吸道明显的刺激症状、眼结膜及咽充血、头晕、恶心、呕吐、胸闷、四肢无力、意识模糊、步态蹒跚等。重者可有躁动、抽搐或昏迷，有的有癔症样发作。长期接触该物质有神经衰弱综合征，工人常发生皮肤干燥、皲裂、皮炎，女工有月经异常。食入该物质会导致消化不良、酒醉症状、肺部充血、肝脏受损、肾脏受损。^①

PX 项目，指的是对二甲苯化工项目。PX（对二甲苯）用于生产塑料、聚酯纤维和薄膜。在中国，人们反对 PX 项目，甚至谈 PX 色变的根本原因，是认为 PX 项目不但造成环境的污染，而且 PX 本身还具有很强的致癌性，严重危及人的健康。

1.2 PX 相关利益链介绍

从 20 世纪 90 年代起，世界对 PX 的需求量日益增大。从 1990 年到 2004 年，PX 年均需求增长率为 8.4%。目前，世界 PX 需求的年增长率为 5.8%。2014 年，世界 PX 需求量增加到 3480 万吨。中石化经济技术研究院高级专家高春雨指出：“我国是 PX 大国，产量和需求量都相当大。”统计数据显示，2010 年我国生产 PX 810 万吨，消费 950 万吨，其中进口 330 万吨。

相关行业研究报告指出，实际上我国仍处于 PX 短缺的处境。2011 年停产的大连福佳大化公司 PX 产能为每年 70 万吨，占 2010 年国内产能的 8.65%。据当时的预测，2011 年国内 PX 产量将锐减至 665 万吨左右，缺口达近 385 万吨，供给不足加剧。官方数据显示，截至 2012 年年底，我国 PX 缺口为 600 万吨，仅 2011 年一年就进口了近 700 万吨。国内的 PX 自给率已从 2000 年的 88% 降至 2012 年的 53%。

对此，化纤协会秘书长王玉萍深有体会。她表示，目前企业大量从国外进口 PX，一旦价格发生波动，下游企业有遭受损失的风险。这种情况在 2008 年和 2011 年第四季度都发生过。“PX 价格主要基于供需关系的变化。2009 年基本在 8500 元/吨，近年已上升到 11 500 元/吨上下，利润空间较大。”中国石油和化学工业联合会副会长李润生在 2013 年时说，较为丰厚的利润空间，使周边国家对 PX 建设及扩容给予较高热情与关注。

发展 PX 项目并非只关系到下游企业的盈亏。李润生说，在我国加工的原油中，相当多一部分原油潜芳烃含量较高，在炼制过程中需要芳烃抽提，发挥这一部分资源的作用和价值，具备条件的大炼厂配套建设 PX 项目是资源高效利用的客观要求。目前我国合成纤维已占纺织纤维产量的 70%，其中用 PX 生产的涤纶纤维又占合成纤维总量的 80% 以上。李润生指出 2012 年我国涤纶纤维产量达 2800 万吨，

^① <http://baike.baidu.com/view/343141.htm>.

按每万吨合成纤维相当于7万亩棉田的棉花产量计算,相当于节约了1.9亿~2亿亩棉田。李润生说,“石化产业从炼油到PX,以及随后的聚酯、抽丝、纺织、印染、服装,每个环节几乎都是一个庞大的产业群,不仅能带动就业,还有大量的社会财富被创造出来。”另外PX用途很广,与我们的日常生活息息相关。PX下游主要用于生产PTA及PET,并最终用于生产衣服、饮料瓶、食用油瓶等。在工业应用中,PX主要用作生产聚酯纤维和树脂、涂料、染料,在生产香料、医药、杀虫剂、油墨、黏合剂等领域都有广泛应用。^①

如此强大的经济效益和PX的广泛应用领域,驱使政府纷纷力争落户当地,带来的不只是PX一个项目,而是一套完整的化工产业链,继而产生的财政收益给予当地政府的也不只是GDP上的增值,更主要的是当届政府的政绩。

2 厦门PX项目案例背景介绍

2.1 厦门PX项目事件起因

厦门市海沧PX项目,是2006年厦门市引进的一项总投资额为108亿元人民币的对二甲苯化工项目,该项目号称厦门“有史以来最大工业项目”,选址于厦门市海沧台商投资区,投产后每年的工业产值可达800亿元人民币。该项目于2006年11月开工,原计划2008年投产。由于PX项目区域位于人口稠密的海沧区,项目中心地区距离厦门市中心和国家级风景名胜区鼓浪屿7公里,距离拥有5000名学生(大部分为寄宿生)的厦门外国语学校 and 北师大厦门海沧附属学校4公里。项目5公里半径范围内的海沧区人口数量超过10万,居民区与厂区最近处不足1.5公里。而10公里半径范围内,覆盖了大部分九龙江河口区,整个厦门西海域及厦门本岛的1/5。项目的专用码头,就在厦门海洋珍稀物种国家级自然保护区,该保护区的珍稀物种包括中华白海豚、白鹭、文昌鱼。项目开工后便遭受广泛质疑。

2.2 厦门PX项目事件发展及其结果

厦门PX项目2004年2月经国务院立项,2005年7月通过项目环评,国家发改委将其纳入“十一五”PX产业规划7个大型项目中,并于2006年7月通过了项目申请报告。^②

^① 《人民日报:PX项目几十年未出过重大事故》搜狐网, <http://news.sohu.com/20130730/n382909686.shtml>, 2013年7月30日。

^② 《厦门PX事件》,《三联生活周刊》2007年10月8日总451期。

2006年11月17日，腾龙PX项目和翔鹭PTA二期项目正式在厦门市海沧南部工业区动工。^①

2007年3月“两会”期间，厦门大学化学系教授、全国政协委员赵玉芬联合了另外104名政协委员，向政府提交了一项提案，对海沧PX项目提出异议并建议暂缓PX项目建设，重新选址勘查论证，更被列为全国政协的“一号提案”。

2007年5月底，厦门网民通过邮件、QQ、MSN收到了反对PX项目的信息，号召市民于6月1日通过“散步”的方式表达对该项目的意见。^②

厦门政府对此立即作出反应。2007年5月28日，厦门市环保局局长用答记者问的形式在《厦门日报》上解答了关于PX项目的环保问题，并重申海沧PX项目已按国家法定程序批准在建。29日，负责PX项目的腾龙芳烃（厦门）有限公司总经理林英宗博士同样以答记者问的形式在《厦门晚报》发表长文，解释了PX工厂的一些科学问题。

2007年5月30日，厦门市常务副市长丁国炎召开新闻发布会，正式宣布缓建PX项目。^③

2007年6月1日，近万名厦门人走上街头，表达对PX项目的反对意见。之后市政府组织召开了有人大代表、政协委员、企业界人士、街道办事处负责人、市民代表参加的座谈。厦门市政府举行新闻发布会，公开向广大市民群众包括新闻界的朋友征求意见和建议。截至2007年6月3日中午12点整，共收到意见和建议1557条。

2007年6月7日，国家环保总局副局长潘岳表示，国家环保总局从即刻起，将组织各方专家进行对厦门市全区域的规划环评，就厦门市的环境承载能力、城市发展定位、总体空间布局、生态功能分区等问题进行深入研究，并提出综合性建议。若不符合规划环评要求，包括PX项目在内的重化工项目都将予以重新考虑。

2007年6月7日，厦门市政府承认：五六年前海沧区审批的一些房地产项目不够慎重，与原来规划没有很好衔接，不够协调，海沧PX项目建设与否，要根据区域环评结论才能进行决策。决策后，厦门将严格按照区域规划环评要求认真做好落实。

2007年12月5日，中国环境科学研究院和厦门市城市总体规划环评工作领导

① <http://www.binok.com/BBS/MINI/Default.asp?110-224470-0-0-0-0-a-.htm>, 2007年2月9日。

② 汪永晨：《从一份“两会”提案看一个城市的环境——厦门PX事件》http://www.greenlaw.org.cn/files/reports/Wang_Yongchen.pdf, 2009年4月19日。

③ 《厦门市政府决定缓建海沧PX化工项目》，人民网，<http://finance.people.com.cn/GB/1037/5801195.html>, 2007年5月30日。

小组召开厦门市城市总体规划环评公众参与新闻发布会。发布会上称,厦门总体环评工作已经接近完成,海沧南部环评已经完成,现在进入公众参与阶段,市民可通过多种方式查阅环评报告,并反馈意见。环评的专题报告进入了“公众参与”程序。根据相关法律法规,开展“公众参与”工作,市民可在即日起10日内通过台海网查阅《厦门市重点区域(海沧南部地区)功能定位与空间布局环境影响评价》(简本),或在一周内上班时间持本地居民身份证到厦门市图书馆索取文字本。反映意见建议可通过专线电话、电子邮箱或以信函方式邮寄。

2007年12月8日晚,厦门市政府主办的厦门网开设“倾听民声科学决策——厦门市重点区域(海沧南部地区)环评报告网络公众参与活动”,让网民对“PX项目建设与否”进行投票。结果显示超过九成的投票者反对PX项目。10日,被中止的投票网页消失。网站随即声明,此事与官方无关。官方宣传部相关人士解释称,当时网络投票的程序设计不科学。

2007年12月10、12日厦门民间环保组织“绿十字”组织座谈会,提出了13条反对意见。

2007年12月11日晚,厦门PX项目区域环评公众座谈会,100名参会的代表和100名候补代表通过公开随机抽号产生。12月13、14日座谈会在厦门宾馆召开。12月14日,召开了一个由所有福建省常委参加的专项会议。

2007年12月15日,福建省政府召开所有省委常委参加的专项会议,决定迁建厦门海沧PX项目,预选地为漳州市漳浦县的古雷半岛。^①

3 厦门PX项目案例问题分析

3.1 环境污染及其选址对周边的威胁问题

PX是石油化工产业链中的中间产品,主要用于制取PTA(精对苯二甲酸)和DMT(对苯二甲酸二甲酯),也是制取合成纤维的原料,是纺织服装、塑料制品等日用消费品生产的上游中间原料之一。其可能引发的风险事故主要为火灾爆炸事故和化学品泄漏事故。

PX的化学名称为对二甲苯或1,4二甲苯,属于低毒类化学物质。苯是一种毒性很强的物质,在涂料、服装等生活用品中存在,是危害人类健康的主要化学物质。客观上讲,二甲苯的毒性比苯和甲苯小很多,生理毒性很低,在台湾地区不属于毒性管制品。目前对其毒性国际上存在争议。一方认为,PX有毒,是一种危险化学品,对胎儿有极高致畸形率,其蒸气与空气能形成爆炸性混合物。另一方认

^① <http://www.022net.com/2009/2-5/514130152365666.htm>, 2009年2月5日。

为，PX 属低毒物质，缺乏对人体致癌性证据。

对二甲苯对环境的主要危害在于，如果 PX 在运输、储存过程中翻车、泄漏，引发火灾会造成意外污染事故。因为 PX 对眼及上呼吸道有刺激作用，高浓度时，对中枢系统有麻醉作用，吸入较高浓度的对二甲苯甚至会出现急性中毒。关于 PX 环境污染对人体健康的影响要有一个正确的科学认识。人体健康受污染影响有三种途径：吸入、口服和皮肤接触。对于大气污染来说，影响的主要是第一种途径，即吸入有污染的空气。但是否对人体健康造成伤害，还要取决于人体暴露水平（接触毒物的概率和剂量或浓度）以及接触时间。

专家指出，中国在发展经济，PX 是基础产业，也是需要发展的一个重要产业，生产还是必要的。关键是能否保证污染物排放量控制在国家规定的排放标准以内，达标排放的污染物进入大气环境后，能否符合国家环境质量标准。

所以 PX 项目的选址以及在生产过程中所产生的污染排放距离就直接影响到周边居民的安全和健康。对于厦门 PX 项目中的 PX 选址，是否有必须距离城市 100 公里的规定？通过查询资料看到，国际上一些 PX 项目的选地距离城区要比厦门 PX 项目还要近。比如：美国休斯敦 PX 装置距城区 1.2 公里；荷兰鹿特丹 PX 装置距市中心 8 公里；韩国釜山 PX 装置距市中心 4 公里；新加坡裕廊岛埃克森美孚炼厂 PX 装置距居民区 0.9 公里；日本横滨 NPRC 炼厂 PX 装置与居民区仅隔一条高速公路。而在国内，天津石化 PX 装置距大港区（现滨海新区大港街）中心 5 公里；青岛丽东化工有限公司 PX 装置距居民区仅为 600 米；上海金山石化 PX 装置距居民区最近距离约 1 公里。

按照原国家环保部规定，对环境存在污染风险的项目，选址距离的确定通常有三种技术方法：安全防护距离、卫生防护距离和大气环境防护距离。

安全防护距离主要是指在发生火灾、爆炸、泄漏的安全事故时，防止和减少人员伤亡、中毒、邻近装置和财产破坏所需要的最小的安全距离；卫生防护距离，主要是指装置或设备无组织排放源，或称面源（高于 15m 的烟筒或排气筒为有组织排放，或称高架点源），排放污染物的有害影响从车间或工厂的边界至居住区边界的最小距离。^①

厦门海沧 PX 项目的环境安全设计代表目前世界一流水平，不仅在生产设备方面注入巨资引进先进设备，在环保方面，也选择了国际上著名的气体处理和硫回收设计公司——意大利 Technip KTI 硫黄回收装置的设计。国内方面选择目前国内设计力量最强、经验最丰富的石油化工工程公司和石化工程建设公司作为主体项目的 EPC 承包商。这些公司不论在安全、环保设计方面，还是在施工管理方面都具有相应的丰富经验和大量业绩，能够满足环保要求。

① 陈永杰、王昊：《PX 到底有多毒？》，《科技生活周刊》2011 年第 33 期。

PX项目业主腾龙芳烃（厦门）有限公司负责人还向社会解释，指出：项目是严格按照国家规定的程序报批的，从工程设计到设备的采购，再到具体施工，都采用了国际上最先进、最节能、最环保的设备。项目一直把国家环保总局及厦门市环保局的要求作为设计和建设的基础。据介绍，公司花了2000万美元购买最先进可靠的生产专利技术，并以低噪音、低泄漏为采购设备的原则，使设备达到最可靠、最节能、最环保、最清洁的生产要求。为解决废水排放问题，公司自建了一个污水处理厂，还在厂区增设一个15 000立方米的雨水事故池，防止所有污水流至厂外。另外，所有污水排放都实施24小时监控，并实行在线监测，目标就是要达到一级排放标准。项目使用的是清洁燃料，热电厂使用循环流化床，对硫的回收率超过91%。此外，加热炉的烟道气设有脱硫装置和在线监测系统，直接接受环保局监测站监控；所有特别敏感的区域都安装有有毒有害可燃气体报警设施，万一发生紧急情况，即可采取应急措施。

尽管腾龙芳烃（厦门）有限公司做了多种努力，迫于公众的反抗浪潮和政府对于民意的态度，最终还是迁建厦门海沧PX项目，预选地为漳州市漳浦县的古雷半岛。

3.2 区域发展规划合法性问题

根据《厦门市城市总体规划（1995—2010）》，海沧-嵩屿地区定位布置大型资本密集型临海工业和相应的港口仓储设施，石化产业属于大型资本密集型临海工业。福建省政府审查通过并上报国务院审批的《厦门市城市总体规划（2005—2020）》，进一步明确了海沧南部工业区主导产业为石化产业。在厦门市“十五”计划和“十一五”规划中，都明确了海沧石化产业布局。然而该规划的环境影响评价却未进行。^①

根据《环境影响评价法》第七条的规定：国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的土地利用的有关规划，区域、流域、海域的建设、开发利用规划，应当在规划编制过程中组织进行环境影响评价，编写该规划有关环境影响的篇章或者说明。此外，该法第八条也规定，国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划（以下简称专项规划），应当在该专项规划草案上报审批前，组织进行环境影响评价，并向审批该专项规划的机关提出环境影响报告书。

福建省政府审查通过并报国务院审批的《厦门市城市总体规划（2005—

^① 《厦门将积极配合环保总局做好全区域规划环评》，<http://env.people.com.cn/GB/5836866.html>，2007年6月8日。

2020)》在《环境影响评价法》实施(2003年9月)后生效,其编制和审批过程中并未按照《环境影响评价法》第七条、第八条的要求进行环境影响评价,这就给该规划的合法性问题打上了大大的问号。此项目也并不是没有经过环评程序,如2004年年初,厦门PX项目业主腾龙芳烃(厦门)有限公司正式委托一甲级环评机构承担该项目环境影响评价工作,但此时的环境影响评价已经是对于建设项目的评价。不以环境决策、环境影响评价为前提的建设项目甚至是规划的环评是存在着重大缺陷的,也使规划编制单位陷入了违法嫌疑。

3.3 政府审批责任问题

在本案发生的五六年前,厦门海沧区审批建设了一批房地产项目,这些项目定位为居民住宅。这批建设项目的定位与《厦门市城市总体规划(1995—2010)》对沧海区石化产业区的定位相冲突。正是建设项目和区域定位相冲突的事实,致使PX项目启动之时,入住这批房地产项目中的居民高度恐慌,最终在厦门市全范围内引起对该项目的激烈反对。

PX事件发生后的2007年6月7日,厦门市政府在新闻发布会上承认:五六年前海沧区审批的一些房地产项目是不够慎重的,和原来的规划没有很好衔接起来,不够协调。其实,在本案发生前的2006年6月,原国家环保总局就要求,在全国逐步推动区域规划环评工作,厦门作为环境保护模范城市,在第一时间作出反应,全面停止了海沧南部片区房地产项目的土地拍卖,并于2007年3月正式委托环评机构进行区域规划环评。2007年3月,厦门市海沧投资区管委会出函委托中国寰球工程公司编制《海沧南部石化区总体规划》以及《海沧南部石化区规划环境影响评价》^①。但这些迟到的区域规划环评,无法改变海沧区部分区域已成为居民住宅区的事实。如果PX项目启动实施,对居住在该区域内的公众的生命健康将带来严重威胁,使该区域居民产生了恐慌,最终这种恐慌从局部区域延伸到整个城市区域。

从法律角度上看,与区域规划相冲突的建设项目应该是违法项目,但该建设项目不仅获得了审批,并得到了具体实施。此外,在《环境影响评价法》已生效实施后,福建省政府审查通过并上报国务院审批的《厦门市城市总体规划(2005—2020)》,也未按《环境影响评价法》第八条要求进行规划环评,这样就产生了两方面的政府责任。第一,因建设审批部门的不当审批,带来了一批与区域规划相悖的建设项目,审批单位是否承担责任?应当承担什么样的责任?我们的各类法律对此都是语焉不详的,也正是如此,在不存在违法情节(如权力寻租)的情况下,

^① 《厦门将积极配合环保总局做好全区域规划环评》, <http://env.people.com.cn/GB/5836866.html>, 2007年6月8日。

决策有误的政府部门及个人对过失或过错行政行为不承担法律责任的状态，会使随意行政的现象难以根除，所以，尽管厦门市政府承认几年前房地产项目与区域定位相悖，但也无法追究房地产审批部门及个人的法律责任。这一个案的情况在中国具有普遍性。第二，未经过规划环评的区域规划是否具有合法性？我国的《环境影响评价法》第八条确定了进行专项规划环评的要求，但由于实施规划环评的程序性规定没及时出台，因此《厦门市城市总体规划（2005—2020）》的环评，也没有及时进行。这样就使《厦门市城市总体规划（2005—2020）》的程序合法性受到质疑，而依据合法性问题尚未解决的区域规划而建设的项目（包括PX项目），其合法性也处于不确定状态。一旦该规划将来被修改，相关项目的改建、迁移甚至取消所带来的巨大的经济损失该由哪个部门和个人承担？是编制审查该规划的福建省政府，还是批准该规划的国务院？因此给公众健康、财产以及环境等造成的损失又该由谁偿付？还能不能偿付？这些问题在我国非常具有普遍性，但法律对决策部门的责任追究没有实际有效的措施，这与我国环境法律制度缺少战略环评制度也是有直接关系的。

此项目中有关环评主体责任制度也存在一些制度缺失，即缺少地方政府环境侵权责任追究制度，在我国现有的环境法律责任制度中，凡是违反了环境法律法规，对环境造成危害，且具有法定责任能力的一切单位和个人，都可能成为环境法律责任的主体。在厦门PX事件中，我们可以反思现有的环境法律责任主体制度的缺陷对于PX事件造成的影响。在此事件中，我们首先应该注重企业的社会责任的承担，要通过利益调整机制引导企业增加相关投入，对安全生产、对企业的财产和职工的生命、对社会承担更多的责任。如果企业没有承担起相应的社会责任，造成环境污染或生态破坏方面的事件发生，影响到居民生活和安全，这是应该受到重罚的，但毕竟企业承担的社会责任是有限的。若企业已经造成较大的环境污染或生态破坏影响，这时政府再去追究企业责任，为时已晚。厦门市是获得过“联合国人居奖”等一系列荣誉称号的环境优美的海滨城市，但厦门市政府为了追求GDP的增长，作出了打造厦门海沧区为“石化重镇”的决策，而要实现这一“石化重镇”的政策诉求，肯定需要上马一大批新项目。厦门市希望形成一条石化产业链，这对拥有美好环境的厦门市来说无疑是件遗憾的事。只有将环境破坏的责任主体由过去重企业、个人调整为包含地方政府的综合主体，地方政府才能真正担负起环保的重责，在决策时会考量是否会对环境造成不良影响及需要承担的法律法律责任，环境法律责任的承担也必将成为行政决策时需要考量的多种因素的重要参考变量的一种。

3.4 公众知情权、监督权与参与权问题

厦门PX项目案中，立项和环评过程中的公众知情权和参与权问题被严重忽视，致使监督权的行使采取了“非正常”途径。