

案例分析报告

不该建的学校谁之过？*

——基于常州外国语学校“毒地事件”的追问

常州外国语学校“毒地事件”一经央视等主流媒体报道，即刻在全国范围内掀起了广泛的热议。该学校大量学生出现短时间、群体性的身体异常现象，并有检测数据证实其与新校区附近仅一路之隔，相距不足 100 米的原化工厂（江苏常隆化工有限公司常州农药厂、常州市华达化工厂、常州市常宇化工有限公司）污染土地存在很大的相关性。一石激起千层浪，各种官方或民间的解读层出不穷，各种负面标签已然将常州市人民政府、环保部门、常州外国语学校、原化工厂等相关方推上了风口浪尖。在众多纷繁复杂的信息当中，针对本文研究主题，有三个关键点不容忽视：一是“环评报告”，二是“未批先建”，三是“社会舆论”。其中，新校区建设过程中的“环评报告”存有明显的瑕疵，新校区“未批先建”行为显然触犯了国家明文规定的法律，学生家长、新闻媒体与政府官方互相猜疑引发的“社会舆论”甚嚣尘上，舆论危机显现。一时间，家长质疑、媒体介入、官方辟谣、学校失声、央视曝光、政府回应等多方主体充斥其中，尤其对政府在该事件中的角色定位、职责问题议论纷纷，也使得常州外国语学校“毒地事件”愈演愈烈。对此，不禁追问，学校等公益项目的选址为何可以如此轻率？目前提供日常学习、生活的公共环境有无潜藏毒物？全国还存在多少潜在的“常外毒地”？政府部门的科学决策、有效决策体现在哪？政府在公益项目建设中的职责到底在哪？

一、发现问题

常州外国语学校“毒地事件”的发生再一次将公益项目建设的问题转移到公众视野，各方都在寻找原因、提出对策，力图全面分析并有效解决出现的问题。研究发现，舆论焦点往往直接集中于环保部门，从一般意义上来说，环评报告是项目落地的前置条件，常州外国语学校建在毒地旁明显背离公益项目的建设标准及要求，因此认为其环评工作存在漏洞；集中于常州外国语学校，认为其对学生的合法权益保护做的不到位；集中于始作俑者——原三家化工厂，即江苏常隆化

* 本报告的案例素材主要来源于澎湃新闻、央视新闻、人民网、新华网等相关新闻报道，引用时进行了删减和调整。在此，特向新闻素材提供者一并表示感谢！

工有限公司常州农药厂、常州市华达化工厂、常州市常宇化工有限公司，违法加工剧毒产品，随意丢弃填满有毒废弃物，认为其是污染的罪魁祸首，没有承担社会责任；也集中于常州市政府，认为其没有履行好政府职责，没有做好监管工作，没有在毒地事件发生时及时有效地解决问题等。基于政府在土地市场、城市规划、公共利益等方面的特殊性和重要性，显然是公益项目建设中不可忽视的关键主体，扮演着主要角色，对此，本文提出如下两点疑问：

第一点，为什么政府部门会将常州外国语新校址建在距离污染地块附近？依据常识，类似学校、医院等与公众利益紧密关联的公益项目的选址，考虑到“市场失灵”问题，政府则一定会介入其中，发挥重要作用，并在公益项目建设过程中谨慎小心。因此，既然行使公共权力、维护公共利益、承担公共责任，受托于人民群众对公共资源进行管理与经营，也必然要为公共利益服务并对公众负责，这无疑是责任政府、服务政府的法理依据，但常州外国语学校“毒地事件”揭示的是政府不负责任的行为却正在发生，并愈演愈烈。

第二点，针对“环评瑕疵、未批先建问题、公众舆论危机”等关键点，为什么政府采取模糊回应，“捂盖子”、“甩摊子”不主动查明问题？纵使公益项目的落地牵涉多方主体，但根据我国城市建设问题的实际，政府必定发挥着协调作用，起主导作用、决定作用。所以，面对公共利益受损，政府理应主动履行职能、承担责任，而现实情况是，政府部门往往集“裁判员”、“运动员”于一身，甚至事后还扮演着“监督员”的角色，掌控着权力，不倾听民意，出现不作为现象，政府权力与责任严重脱节。

跳出常州外国语学校“毒地事件”，本文以为，公益项目建设选址作为一个典型的公共管理行为，考验着政府的决策能力、决策水平，体现出政府履行职能能力和承担责任的意识，通过反思政府在公益项目建设中的政府公共责任、政府公信力构建、政府监管等职责，可进一步完善政府公共管理决策，提升治理能力，加快实现“服务型、责任型、权威型”的政府建设。

二、理论诠释

（一）用“政府失灵”揭示公益项目建设问题频发的缘由

与“市场失灵”相对应，政府也存在失灵问题，即政府由于决策信息的不完全性、高昂的内部成本、监督机制缺乏等原因，导致政府在应该承担起宪法责任、改善社会福利的领域无所作为或作为不当。在公益项目建设中，则具体表现为政府的职责缺失、职责界定模糊不清或者交叉，出现严重的瞒而不报，隐而不发等“越位”现象，消极应对，心存侥幸等“错位”现象以及瞻前顾后，措施不力等

“缺位”现象。

一方面，表现为政府内部之间职责不明，并忽视公民权利。明确的表达和实现公共利益是政府存在的主要理由之一，因此，公益项目建设等公共服务供给出现了问题，政府都有直接或间接的责任。针对常州外国语学校新校区的选址，很明显，涉及的部门及管理领域是多方的，有规划住建部门、国土资源部门、环保部门，教育及卫生部门等，各个部门之间条块分割，也缺少必要的信息共享和协同机制，这就产生了多方的博弈及不可避免的协调成本，各部门进行着“成本—收益”分析，彼此之间相互扯皮推诿，政府工作表现为低效率、缓执行。政府各部门收集的信息存在不共享、不交流、不互通的情况，表现在环评报告中，则是遗漏极为重要的农药化学成分检测，尽管对学校建设的环评检测不包含农药成分指标符合技术导则，但对于学校等公益项目的特殊性，周边环境的影响评估也是需要政府部门重点考虑的，尤其对影响公众切身利益的决策不容忽视。并且，有关部门也未将原化工厂修复工作的进程、延期修复理由及调整修复结果等信息主动公开，剥夺了公民的知情权，甚至对公众反映的“毒地事件”情况采取漠然态度，剥夺了公民问责的权利。所以，信息出现严重的堵塞、封闭、不对称，在对政府缺乏有效的内外部监督的约束条件下，“政府失灵”现象依然存在，科学、有效的决策更加难以落实。

另一方面，表现为法律不规范，政府制度供给责任缺失。现行《中华人民共和国环境影响评价法》第七条规定“规划有关环境影响的篇章或者说明，应当对规划实施后可能造成的环境影响作出分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，作为规划草案的组成部分一并报送规划审批机关”。显然，该规定体现出主客指向的单向性，即只研究新项目对环境的未来影响，而不研究既有环境对新项目的未来影响，表现在常外“毒地事件”中的便是《江苏省常州高级中学新北校区新建工程环境影响报告表》中未检测农药成分符合技术导则规范。可现实情况是，相距学校不远处便是原化工厂污染土地，生产的就是剧毒农药，并且在修复过程中已经出现了难闻的气味，这是客观事实，因此，这在环境影响评价中应当纳入检测，并提供处理以及后续预防措施。并且，在我国城市建设用地国有的制度安排下，土地流转不能脱离政府自行交易，所以，政府有激励也有义务确保土地“干净”，对周边环境及后开发者不造成负面影响。政府作为公共管理的直接执行者、公民利益的主要维护者，却在土地环境问题上不作为，在公益项目建设中操作不规范，更没有激励去完善法律法规，使得制度供给明显滞后。常外毒地事件很显然是在“本底”存有污染的情况下发生的，在原有污染没有完全消除的情况下，学校直接搬入新校址，这是政府对师生健康的漠视，

是立法上的缺陷，也是监管中的漏洞，更是政府职责的缺失。

（二）用“公共选择”理解公益项目建设问题恶化的诱因

公共选择理论的基本行为假设是，“人是自利的、理性的效用最大化者”。这种“经济人假设”具体是指：作为一个人，无论他处于什么地位，无论是在经济活动中还是在政治活动中，其动机和目的都是相同的，都以个人的满足程度最大化为基本动机，都要追求自身利益的最大化。从这一角度可以理解政府行为并不是以公共利益为前提的，政府在政绩压力型体制下往往会“审时度势”，优先考虑经济效益等符合组织生存发展的因素，并且在地方政府“一把手”当政的先试下，政府官员同样扮演着经济人的角色，政府官员基于个人升迁、组织部门利益等私利也必然会导致不负责任行为的产生。

据新华社等新闻媒体报道，常州外国语学校因学生数不断增加，教辅资源不足，原校址已无法满足学校改革发展的需求，且房屋防震系数较低，需要进行改造建设，学校搬迁势在必行。在常州市政府“多重因素”考虑之下，常外新校区“成功”坐落在新北区规划地块中，是常州市政府考虑到的“最合适”选址。从以上情况可以了解，表面上看，常外新校区选址的确定是符合当地政府有关部门的综合考虑习惯的，也是一个意见达成一致且符合各方利益的结果，但通过调查了解，据某知情人士称，仓促搬迁、未批先建的背后其实有更深层的原因，即政府对多所学校地块的反复腾挪，最后是为了腾出位于常州市中心的黄金地块，缓解交通供给压力、增多高价规划用地，并且搬入好学校带动周边经济，提升北部新城的综合实力，这是一举两得的做法，也是政府在基于地方经济发展的政绩指标考核下比较常用的手段。城市建设用地指标稀缺是当前各城市发展必须面对的现实，常州在长三角城市群竞争中继续保持优势的压力也比较大，因此再开发、再利用老城区，拓展、提升新城区的理念往往成为了政府的首选，盲目竞争、急速发展的同时忽视了社会效益、漠视了公众利益。

发展无可厚非，但发展的同时符合公共利益、满足公众需求、倾听公众心声更显重要。很显然，无论是政府官员还是政府机构，都有自己的行为目标，而这些行为目标并不是自然而然地与社会公共利益之间画等号，尤其在压力型体制下，政府的经济责任与环境责任、政治责任与环境责任均出现了不均衡，唯 GDP 及“只唯上，不唯实”的政绩观导致了行为出现偏差，在当前经济发展的巨压下，政府会不自觉地选择忽视满足公共利益及实现社会效益的重要性。为了尽快落实市区规划，违规加速校址搬迁进程成了政府的优选项，暴露问题也成为了必然。并且，政府遵循着“大事化小，小事化了”的不出事逻辑，出现问题首先进行辟谣、控制、甚至强压，没有采取更有效的解决办法化解矛盾和冲突，使得事态发

展进一步恶化。政府官员追求权力最大化，谋求土地利用、商业开发、人口聚集等显性政绩，谋求个人利益或小团体利益最大化，个人利益、经济利益为先，摒弃社会效益的意识最终导致政府责任缺失，公信力下降，权威性降低。

（三）用“集体行动”阐释公益项目建设问题难解的症结

奥尔森在《集体行动的逻辑》中揭示：个人理性不是实现集体理性的充分条件，换句话说，具有相同利益的人所形成的集团，都有进一步扩大集团利益的倾向是不成立的。正是遵循着集体行动的逻辑，容易导致搭便车行为的发生，集团中的每个成员都想坐享其成，从而出现遇问题、碰难点却无人管理、无人负责、无人纠错的“三无”局面。常州外国语学校新校址的选择及其确定结果从整体上看可以看成是一个公共物品的选择问题，为加快学校的搬迁工作，多方涉及其中，但没有一方能够牵头负责，因怕担责，又怕吃亏的意识导致决策失败，表现出了对公共资源的极大浪费，也体现了政府内部决策体系不完善；同时，“毒地事件”发生后的政府责任行为也可以视为一种公共物品，其牵涉成员均不希望自己做出努力，主动承担，存有“枪打出头鸟”的潜在忧虑意识，而希望依靠搭便车来承担更少的风险，因怕吃亏，更怕担责的观念使得“毒地事件”不断发酵，从可控到失控，危及政府公信力、权威性。各方理性的行为却最终造成了集体的不理性，导致牵涉的部门很多，协调的利益很多，出现的问题更多。

具体表现在如下几个方面：一是对存在严重瑕疵的环评报告各执一词。常外新校区的环评报告检测数据只有常规污染物，没有考虑到农药成分的污染，但环保部门以环评过程规范为由不认为自己是责任方；政府事后则强调临近学校的原污染地块之前是三家化工厂厂址，但环保部门未编制环评报告书，缺少对相关的工程要进行详细的论证与分析，认为环保部门对环评检测不重视应担主要责任。二是政府无视环评结果，未主动承担环境责任。据新校址选址的环评报告指出，常隆地块开展修复后，会产生一定的空气污染，常州外国语学校如果在修复验收完成前投入使用，“必须注意”修复产生的污染对在校师生的影响，但常外师生依旧被提早安排进入了新校区，政府对环评报告的结果采取听之任之态度，架空了环评结果，更无视了师生的身体健康。但事发后，政府却抓住环评报告仅仅是提到了“必须注意”，却没有明确提出学校搬迁应该是在污染场地修复完成以后这个缺陷而推卸责任。三是政企违法违规，并且政府监管失职。学校施工时间比环评批复时间提前了7个多月，属于典型未批先建，而《环境影响评价法》中对未批先建进行了明文禁止，政府规划则无视环评意见，更无视法律法规，未批先建这一明显的违法行为没有得到及时制止；对学校等公益项目建设选址的信息收集不全面，不计后果地武断决策，并且项目层层转包的建设方没有遵守环评报

告给出的严禁开发和利用地下水资源的建议，仍旧使用重污染地下水进行校区校舍建设，政府却“睁一只眼，闭一只眼”，使得公益项目建设的监管出现走过场现象，政府职责被空悬。

三、矫正之策

在对常州外国语学校“毒地事件”的追问中，已经从“政府失灵、公共选择、集体行动”三个不同的理论视角解析了政府行政过程中的职责缺失，也了解了政府在公益项目建设中的责任缺失引致的严重社会后果。为此，反思政府在学校等公益项目建设过程中的职责问题，引起对政府环境责任的思考，也期待责任政府的及时回归。

第一，激励政府的制度供给，主动承担环境责任。“政府失灵”的关键在于缺乏对政府的有效约束，并且对政府作为土地现实所有者的激励作用不强。在进行行政管理体制改革过程中，必须意识到“制度先于改革”的原则，确保改革进程的顺畅，厘清政府职责可以法律法规的形式给予明确。并且，政府在进行公共管理、提供公共服务的过程中最易发现问题，也最能提出解决办法，鼓励以满足公共利益为前提创新治理方法、提升治理能力是关键。例如目前城市建设面临的问题不再是过往那样无节制地向自然索取，而转向盘活存量，新项目不再是单纯的“闯入者”或“潜在加害者”，也可能是“潜在受害者”。因此，对环境“本底值”的彻底摸排，变成了极其重要的一项工作，在目前法律法规欠缺的条件下急需立法的跟进与完善，政府作为直接执行者，对主动完善立法应起到关键作用。此外，在公益项目建设中的政府招拍挂制度、信息公示制度、公众参与制度、监管问责制度等都应逐步完善，政府在其中应当发挥重要的作用。

第二，政府要完善公益项目建设前期论证工作。基于“经济人假设”的前提，政府并不能从公共利益角度出发，原因在于政府的独断专行，全能型政府思维习惯依然起着作用。因此，增强公共参与的力量一定程度上能够降低决策失败的发生概率。针对学校、医院等公益项目，在充分发挥政府主导力量的同时，切实维护公众利益，提高公众参与度、增强满意度，并将群众、专家、官员、市场方代表等相关利益者全部纳入到决策中，论证政府的决策能力，理清职权分配，落实责任人制度；公开决策信息，加强内外部监督，开放并完善多元的社会效益评价机制，实现各方在公益项目建设环保问题的终身追责制，并且确保对政府未履行实现地方可持续发展的职责能够进行有效的多元问责，让政府承担重大的政治、经济与法律责任的压力下主动转型。

第三，实现信息共享，强化政府监管职责。针对“集体行动”的困境，通过数据公开扩大问责渠道，采取选择性激励方式能够在一定程度上得到有效的解决。同时，激励手段并不都是正向的，也可以采用强制性、惩罚性的措施，只要确保执行机构的独立性。例如，开展全国范围内的公益项目拉网排查，利用互联网建立并规范公开大数据，一是可以作为政府开展决策的重要依据，二是实现各部门资源共享的平台，三是利于政府自身、监管部门、公众等的监督，将类似常外毒地事件的隐患提前预防、主动发现、有效化解。还可以设立独立的环保监管机构对政府部门进行问责，监管机构应当是由专业技能人员在不受行政领导或企业家不恰当的干预下执行政策，独立管理，并按照特定运行规则对结果负责，不受任何政治因素的干扰，针对涉及公共利益的环评报告，确保不是给种种“坏政”披上一层“合法”的外衣，而是起到预防、警示、督促的作用。

四、启示与思考

常州外国语学校“毒地事件”是研究我国公益项目建设现存问题的切入口，从政府职责视角切入，找到针对性的解决办法，为完善行政管理体制改革，规范公共管理行为提供新方法、新思路，并进一步提升政府的公共治理能力和治理水平。从研究常州外国语学校毒地事件的前因后果中，为“服务型、责任型、权威型”政府建设提供启发：

一是政府要主动承担公共责任。通过常州外国语学校毒地事件发现，政府内部的职责分配是不明确的，存在职能交叉、权责不分的现象，有利益争相抢夺，出问题各自推诿，既存在全能型政府的旧思维，也存在遇事充当“甩手掌柜”的错想法。尤其针对学校等公益项目建设，关乎公众的切身利益，政府更要主动承担环保责任，以切实维护公众利益、注重社会效益为前提发挥主导作用。

二是责任政府的建设任重道远。常外毒地事件的发生，一则表现出对城市环保问题的堪忧，二则对政府在公益项目建设中的行政行为疑虑重重。公众对政府的期待值很高，也正因为如此，从毒地事件中家长自发聘请检测机构监测数据以及质疑受害人数、质疑污染源、污染范围等行为可以看出，公众对政府在该事件中表现出的失望与怀疑也很明显，甚至当舆论与官方就公共污染危机各执一词时，官方几乎没多少公信力可以依靠。因此，责任政府的建设需要政府各部门的协同努力，更需要政府官员具备“追责于己、问责于民”的责任意识。

三是政府要切实承担监管职责。既不提倡“全能型政府、管制型政府”，也不期待“碌碌无为政府、消极作为政府”。从目前来看，政府自身似乎也模糊了公共职责，将监管工作变成了摆设、成了空谈，欺上瞒下走过场似的临检成为了

趋势。因此，明确政府的主体责任意识，创新监管方法是关键。在公益项目建设的方面，政府不再是亲力亲为，所以更需要做好监管工作，转变政府职能的同时，确保市场化改革的切实有效。

参考文献：

- [1] 程名望、李永奎、马利敏：《公共项目管理与评估》，同济大学出版社，2010年。
- [2] 胡建一、杨敏、黄玮：《公共项目社会稳定风险分析与评估概论》，上海社会科学院出版社，2011年。
- [3] 薄贵利：准确理解和深刻认识服务型政府建设[J]. 行政论坛，2012(1).
- [4] 孙彩红：政府责任缺失的理论阐释[J]. 学术论坛，2005(1).
- [5] 杨开峰、吴剑平：中国责任政府研究的三个基本问题[J]. 中国行政管理，2011(5).
- [6] 李晨，薛立强：突发公共事件中地方政府的职能缺失及其对策研究——一种治理主义视角[J]. 理论月刊，2006(10).
- [7] 任中平、阳斌：政府公共决策思维模式的透析[J]. 领导科学，2012(9).
- [8] 刘美萍：论我国公共服务市场化过程中政府责任的缺失及构建[J]. 甘肃联合大学学报（社会科学版），2008(9).
- [9] 李善波：《公共项目治理结构及治理机制研究——基于互联契约的视角》，博士论文，河海大学，2012年。
- [10] 庞永师、蒋莎莎、王亦斌：政府偏好对政府公共建设项目决策的影响[J]. 广州大学学报(社会科学版)，2009(5).
- [11] 张菀洺：政府公共服务供给的责任边界与制度安排[J]. 学术研究，2008(5).
- [12] 许继芳：政府环境责任缺失与多元问责机制建构[J]. 行政论坛，2010(3).
- [13] 郭栋：《城市公用事业民营化中政府责任缺失问题研究》，硕士论文，浙江财经学院，2012。
- [14] 张慧娥：《公共服务市场化过程中的政府责任：缺失与重构——以南昌市为例》，硕士论文，南昌大学，2014。
- [15] 黄维明：政府公共决策模式反思——兼论问责与纠错机制建设的现实意义[J]. 人民论坛，2013(11).
- [16] 燕继荣：现代国家及其治理[J]. 中国行政管理，2015(5).