

案例正文

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

摘要：2016年4月，常州外国语学校毒地事件经媒体曝光后，社会各方高度关注。“毒地事件”作为公益项目建设中存在问题的一个典型，我国政府在公益项目建设中的职责问题日益成为关注焦点。本案例选取常州外国语学校毒地事件为分析对象，对该事件发生及发展的始末进行了梳理，着重围绕环评报告瑕疵、未批先建决策、公众舆论压力等矛盾焦点进行深入剖析。研究发现，政府在其中的职责缺失是“毒地事件”滋生、恶化的重要源头，“毒地事件”显然可以用“政府失灵、公共选择、集体行动”等理论予以诠释。政府应明确相应角色，在多元主体互动中主动履行公共职责，切实保障公众利益，进而实现“服务型、责任型、权威型”的政府建设。通过实施有效的制度供给、规范公益项目前期论证、强化监管职责及信息共享等一系列政府举措，反思政府在公益项目建设中的职责，从而进一步完善政府公共管理决策，提升治理能力，有效落实善政，积极实现善治。

关键词：毒地事件；政府职责；公共决策；理论诠释；矫正之策

2016年4月17日，中央电视台新闻频道“新闻直播间”播出一档特别节目《不该建的学校》，一时间，社会舆论哗然，关注评论呈现爆炸式增长。仅仅一天，常州外国语学校“毒地事件”牢牢占据热搜榜首位，热度持续不减。“493名学生”、“身体异常”、“家长上访”、“官方辟谣”、“报道失实”、“土地污染”等高频词汇逐渐引出了已持续达4个月之久的常州外国语学校“毒地事件”的前因后果。伴随着城镇化建设的不断推进，全国各地特别是经济发达省份进入了快速改造与建设的新时代，城镇居住面积不断扩大，导致必须要调整城市用地结构，使得学校、部分工厂等从城市的繁华地段退出。一些工厂旧址污染严重，土地开发再利用过程频发“毒地伤人事件”。值得注意的是，近年来政府在公益项目建设中的职责一直是学界、政界关注的焦点，“政府职责缺失”是剖解常州外国语学校“毒地事件”由来的关键所在。因此，亟需追问“毒地事件”背后真相，进一步反思在公益项目建设过程中的政府职责，尽早实现“服务型、责任型、权威型”的政府建设成了社会各界的迫切期待。

* 本案例的部分资料是案例调研小组于2016年12月底赴常州市实地调研获得的一手资料，其他资料则主要来源于2015年1月至2016年12月期间的搜狐网、人民网、新华网、央视网、澎湃新闻等相关新闻报道，引用时进行了相应删减调整，在此向新闻素材提供者一并表示感谢！

1. 暗中较量：官方民间“冷循环”周而复始

常州外国语学校成立于 2001 年 8 月，是一所依托百年名校——江苏省常州高级中学建立的中学。经过十余年的发展，已成为常州义务教育阶段的标杆性学校，因此也成为了常州市不少家长择校的首选。但随着常州市政建设的不断推进，常州外国语学校原校址所处的“黄金地段”必须腾出空间。按照常州市教育布局整体规划的要求，2015 年 7 月，常州外国语学校 2400 名学生从市中心地段整体搬迁至常州市新北区龙虎塘街道组建新校区。



图 1：人才的摇篮，常州外国语学校新北校区

议论纷纷的常州外国语学校搬迁事宜刚刚告一段落，2015 年 12 月，新校区校园内就不断有学生出现恶心、呕吐、头晕、肚子疼以及红疹等症状，空气中也能闻到刺鼻的酸臭味。15 岁的女生小金说道：“学校味道好重，感觉头晕、恶心，我上学时尽量捂着鼻子，我们在校的学生平时都不敢开寝室窗户。”家长张先生也说道：“接孩子的时候发现学校周边有很刺鼻的气味，闻了一会儿就头昏脑涨。”并且，病症孩子不是个案，越来越多的孩子身体出现了问题，近一个学期下来，孩子们经常出现咳嗽，手上脱皮，眼睛干痒，白天总是犯困等症状。不少家长表示：“原先以为是孩子自己的问题，后来跟其他学生家长联系才发现好多孩子都有不良反应，还有的出现皮疹，咽喉不舒服，严重的还流鼻血。”一想到孩子的健康不能保证？家长们坐不住了，不断对学校发起抗议，并自发组织去寻找原因。

围绕孩子病症的故事还在继续，从隔壁常州天合国际学校了解到的情况让家长们更感震惊。新北校区一路之隔的竟然是“退二进三”过程中遗留下来的化工厂旧址，空气中的刺激性气味就是源于这些化工厂旧址的土壤修复。其实，早在 2014 年 11 月，常隆（华达、常宇）地块就开始进行了第一次土壤修复。地块飘来化学药品般的刺激性气味，使得常州天合国际学校部分学生出现了头晕、恶心、

呕吐等症状。很早之前，天合学校的家长们认为，这是因为施工单位贪图省钱，修复工作不规范造成的。于是，家长们不断投诉，新北区环保部门则要求施工单位整改，并加强了监管。后来，由于施工方本身等原因，土壤修复停工，但具体原因一直无从知晓。时隔一年，2015年12月，上述工厂旧址再次进行土壤修复工程，挖出来的污染土壤裸露堆积，异味再次来袭，新搬入的常州外国语学校学生未能幸免。因此，在家长的强烈抗议下，从2015年12月20日起，常州外国语学校设计了“常州外国语学校环境监测记录表”观察该地块施工情况，学校相关负责人向家长表示，学校目前只能做到这些。

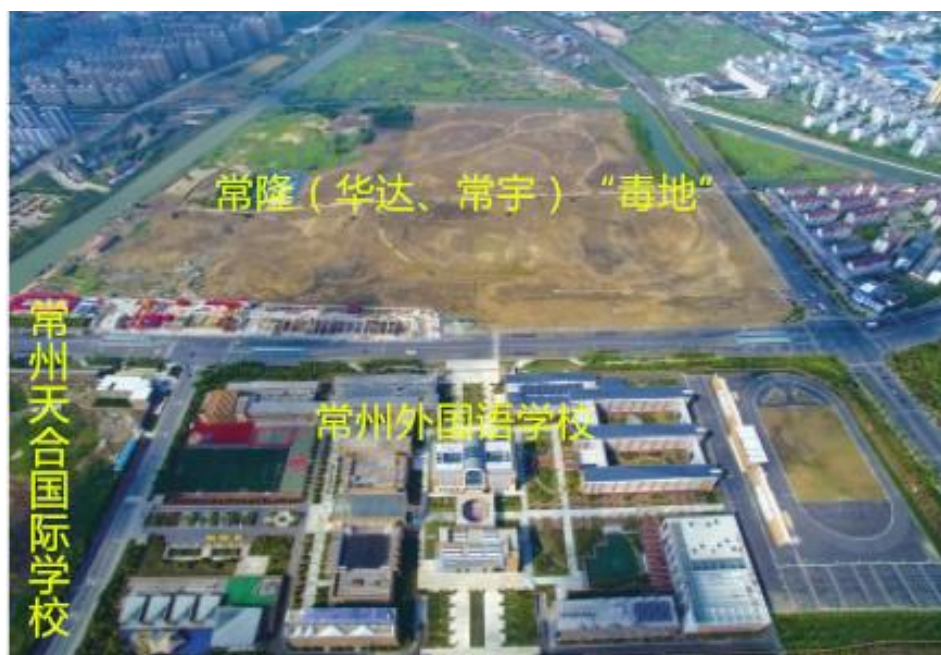


图2：身边的炸弹，常州外国语学校对面的“毒地”

孩子怎能成为“毒地”牺牲品？！家长们质疑学校的选址，不断向新北区环保局、常州市委市政府投诉举报，频繁的举动引发了媒体的关注。财经网、腾讯网接连发表了《探访常州外国语学校：与毒地为邻相隔不足百米》、《常州常隆“毒地”修复屡遭投诉 两学校深受其害》两篇报道。2016年1月4日，常州市新北区环保局对举报做出回应：“近期我局接到部分学生家长反映该地块修复过程中有异味产生，于2015年12月25日立即组织建设单位、技术方案编制单位和施工单位等进行会商。当日要求立即停止施工并下达了限期责令整改通知书，目前该工程已经全面停工。同时，新北区环保局已委托专业监测单位对该地块周边环境空气进行监测。”2016年1月10日晚，新北区政府称六项关键空气质量指标检测数据均符合国家标准，学校周边空气达标。

但是家长对环保局的回复并不买账，尤其涉及到孩子健康问题，双方较量还在继续。空气中仍然存在着毒气，政府部门如何敢说空气达标？2016年1月12

日江苏新闻广播《政风热线》接到家长投诉，大致意思是：常州外国语学校周边毒地整治过程中，新北区环保局只是让其在上面铺一层塑料薄膜，对此行为表示不能认可。

抗议带来了越来越多的媒体关注，家长和政府之间的暗暗较劲也在继续。多名家长集体于1月11日请假带孩子去医院体检以示抗议，结果是，1月12日，常州外国语学校决定从该日起暂时停课，返校时间待定；七年级和八年级在2016年1月没有如期举行期末考试，直接放寒假；九年级学生和高中部学生在校立即参加了期末考试。并且，常州教育官方承诺市区两级将采取有力措施确保常外环境空气质量。2016年1月16日，新北区政府向全体家长发出了《告家长书》。声明已优化了常隆“毒地”的生态修复方案，调整地块的用途，修复后作为绿化和公共配套设施用地。声明根据市卫生计生委的统计，常州全市6家医院接诊常州外国语学校学生286人，绝大多数学生检查指标正常，个别学生检查结果显示有甲状腺结节和血液白细胞计数低于正常值等情况，发生概率与一般青少年发生率无明显差异。

家长对政府的处理结果并不满意，抗议仍在继续。校方在2月18日再次委托上海的一家专业检测公司对校内外空气及土壤和地下水进行检测，结果还是合格，可不少家长对此结果依旧表示怀疑。难闻气体确实存在，孩子的集体发病现象也存在，政府等相关部门对此事的态度一直是不冷不热，不得不再次质疑“毒地事件”。因此，部分家长认为孩子不是小白鼠，自己“赌不起”，并付诸了行动，给孩子办理了转学手续。



图3：集体的抗议，常外家长校外示威

2016年2月29日,《财经周刊》首次发表报道,质疑学校选址的合法性,并出示了一份被部分公示、未标注编制日期的环评报告,立刻引发了热议。家长要求自行找检测公司入校,遇到重重阻力。家长代表说:“对于家长联系的多家检测公司,必须先由校方进行资质鉴定,只同意他们去校方指定的3个采样点采样,每个采样点只能挖0.5米。并且,每次学校与检测公司联系后,公司便以各种理由推掉委托。”

双方矛盾于2016年3月1日初次爆发。当日,家长与校方相约会谈,递交641份学生的体检统计表。家长代表戴女士称,当天下午两点左右,校长曹慧以开会为由,将自己反锁在办公室中直至次日凌晨1点,然后在数十名安保人员的保护下离开。不久,当地教育部门回应,选址做过环评,环境是达标的。3月21日,常州市环保局对常州外国语学校周围进行巡查,结果显示周边环境无异味。3月24日,在媒体帮助下,上海实朴检测技术服务有限公司才得以进入学校,对常外的地下水、土壤和空气进行了检测。为确保取样顺利进行,各班家长志愿报名24小时轮值看护检测取样。最终,实朴公司的报告共有118页,显示学校的教室、宿舍、图书馆等处都测出了丙酮、苯、甲苯、乙苯、二氯甲烷等污染物质,新闻记者采访的专家认为,这与常隆地块的污染物质相吻合。

通过走访了解,不少家长的心中充满了疑虑与不满。校方请来的检测机构检测结果都是合格的,而常州环境监测中心在学校周边设置的6个监测点位,结果也符合国家标准,自发请来的第三方检测问题百出。我们到底该相信谁?真相的盖子到底何时才能被揭开?我们不想与政府玩猫抓老鼠的游戏,无限恶性循环下去,希望有更权威的部门或机构给所有孩子、家长以及关心“毒地事件”的公众一个明确答复。

2. 集体发声: 央视特别报道引发“高潮”

2016年4月17日中午,就在部分人还在午餐的时候,中央电视台新闻频道“新闻直播间”播出了一档特别节目《不该建的学校》,顿时引起了大家的关注。央视提供的检测结果显示:常州外国语学校及周围地下水和土壤中的氯苯浓度分别超标达94799倍和78899倍。而就在2016年2月,常隆化工地块土壤修复调整工程验收组认为已完成了地块修复任务,通过了当地环保部门的验收。央视还提供了一份由常州外国语学校董事长、江苏省常州中学校长史品南签收于3月11日的“常州外国语学校七至八年级学生自发体检并自愿提供体检结果的汇总表”,该表显示,在641份样本中有493人出现皮炎、湿疹、支气管炎、血液指标异常、白细胞减少等异常症状。

其中，央视的报道指出了事件两大关键点，直指政府在常州外国语学校“毒地事件”中的职责问题，一是环评具有重重瑕疵；二是项目未批先建。

环评报告方面：北京大学环境科学与工程学院教授刘阳生指出，当地官员认为符合规范的评估报告其实存在严重瑕疵。这份环评报告中只考虑了氨氮、重金属、pH 值等常规的污染物指标，却没有考虑到农药的成分。并且，已经确认符合建校规范的环评报告最后还指出，项目北侧场地“土壤和地下水已经受到污染，存在人体健康风险和生态风险”。另外报告还建议，为避免“所在区域地下水受到二次污染，本地块严禁开发和利用地下水资源”，而实际上，建校所用的正是抽上来的重污染地下水。刘教授还指出，这份环评报告中提到，常隆地块场地开展修复后，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”。对此专家指出，这份报告仅仅只是提到了“必须注意”，但却没有明确提出，学校搬迁应该是在污染场地修复完成以后，这也是环评的重要缺陷。北京大学公共卫生学院教授潘小川也指出，以上这些污染物都是早已被明确的致癌物，长期接触就会导致白血病、肿瘤等，而当地在短时间内出现这么多群体性的症状，且发病率这么高，应该与该地块的严重污染有一定关系。

项目建设方面：作为建校依据的这份环评报告批复时间是 2012 年 3 月 31 日，然而学校奠基施工的时间却是 2011 年 8 月 21 日，也就是说，学校开始施工的时间比环评批复时间整整提前了 7 个多月，属于典型的未批先建。我国《环境影响评价法》第二十五条明确规定，建设项目的环境影响评价文件未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的，建设单位不得开工建设。并且，根据国务院办公厅下发的《关于印发近期土地环境保护和综合治理工作安排的通知》（国办发〔2013〕7 号），其明确提出要求，已被污染地块改变用途时，应按照规定开展土壤环境风险评估，并对土壤环境进行治理修复；未开展风险评估或土壤环境质量不能满足建设用地要求的，有关部门不得核发土地使用证和施工许可证；经评估认定对人体健康有严重影响的污染地块，要采取措施防止污染扩散，治理达标前不得用于住宅开发。可现实是，2015 年 9 月大批学生进入常州外国语学校新校区，但北边的污染土壤还正在开挖修复中，更没有采取有效的措施防控污染。

央视的权威报道，仅仅在一天之内就引爆了网络，网民对该事件更呈现了爆炸式的关注，也将前期不温不火的常州外国语学校“毒地事件”彻底暴露于全国公众视野。一时间，常州外国语学校“毒地事件”被新华网、光明网、中国网、人民网等众多有影响力的各大媒体所报道，腾讯、新浪、搜狐、网易、凤凰等各大门户网站转载媒体相关报道。至此，权威新闻媒体的持续集中跟进，专家学者

的深度解读，网民的情绪宣泄及热议等聚合一起，进一步推动了常州外国语学校“毒地事件”传播的热度、漫延的广度，也加大了对政府职责追问的力度。

表 1：集体发声，重要媒体不间断报道

序号	媒体及报道标题
1	新华网：近 500 学生身体异常 学校污染物为何超标近 10 万倍？
2	新华网：常州外国语学校打开了一个潘多拉盒子
3	新华网：联合调查组介绍“常州外国语学校环境事件”进展情况
4	中国网：前端控制与与后端监管同重：环评不能走过场
5	网易：常州外国语学校周边涉污染事件打谁的脸
6	腾讯网：是谁让学生们饮毒汁——常州外国语学校污染事件
7	搜狐网：常州外国语学校是不是成了“不该建的学校”？
8	光明网：唐驳虎解析常州外国语学校污染热点事件
9	中国网：联合调查组介绍“常州外国语学校环境事件”调查进展情况
10	搜狐网：常州外国语学校被曝污染超标万倍 校方发公开信叫板央视你挺谁？

根据舆情监测中心的数据显示，自央视新闻等权威媒体报道起，截至 4 月 30 日 12 点，全网共及出现舆情信息 286267 条。其中微博平台对常州外国语学校“毒地事件”关注度最高，相关微博 223933 条；网络新闻对此事关注度位居第二，新闻信息检索到 18880 条；微信公众号文章 18169 篇，位居第三；网站信息 14417 条，位居第四；论坛贴吧相关帖文 6012 条，博客信息 2924 条，报刊文章 645 篇。

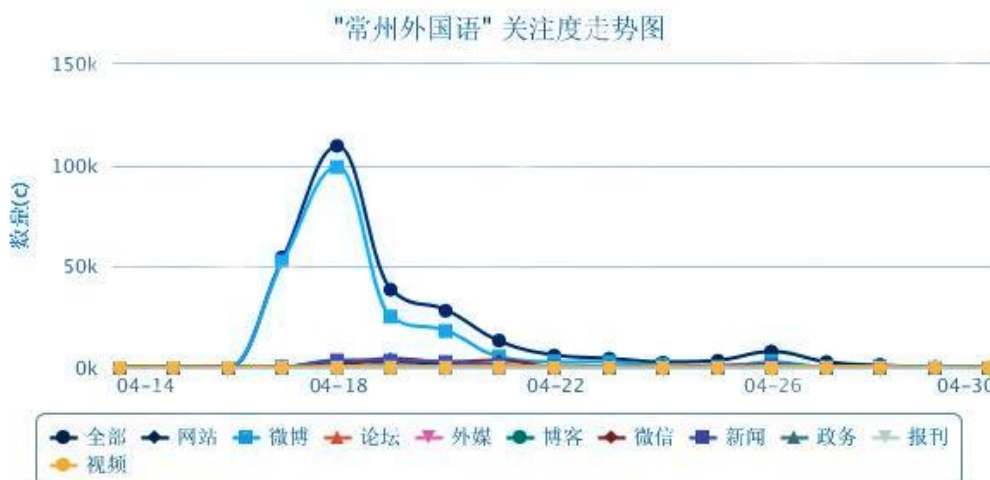


图 4：舆情的走势，网民聚焦常外安全问题

3. 多方质疑：政府站在“风口浪尖”

权威媒体的集体发声，极大地提高了“毒地事件”的关注热度，也引起了社会各界的质疑，矛头直指常州市政府等相关部门。

媒体集体问责：人民日报发表评论《学生健康岂容掩耳盗铃》称，向政府提出诉求如果能够得到及时解决，“毒地”问题也不会在网上“滚雪球”般放大成严重的社会事件。在学生营养都上升到国家政策的前提下，无视群众利益，掩耳盗铃的“毒地”事件岂能容忍？法制日报发表评论《履行行政程序绝不是“走场秀”》，指出行政程序主要用来规范行政权运作，克服行政恣意。在不同利益博弈的情境中，行政程序安排的理性对话制度增强了行政行为结果的可接受性，有利于法律秩序和社会稳定的继续。新京报发表评论《监管“装睡”比学生“中毒”更可怕》，提出正是管理者急功近利、无视法律、漠视生命才造成了目前的恶果。对此，既要处理环境污染之毒，更要处罚监管者“装睡”的懒政之祸，只有通过依法处罚、严厉问责，才能以儆效尤，防范悲剧。

网民步步逼问：网民在微博、博客、微信等社交工具中发表评论称，常州外国语学校自搬新址后近 500 名学生身体异常，原来是搬到了化工厂旧址，拿学生的生命健康开玩笑。有论者说是懒政，这是不对的。常州各级政府在媒体曝光后并非懒政不作，而是想尽办法去掩盖，这怎么能叫做懒政呢？这就是恶政嘛。我们应该问一下，当地监管部门干嘛去了？政府的监管职责落实到位了吗？采访科研处长被婉拒，因为“有行政职务在身”；采访重点实验室负责人被拒，“以免引起麻烦”；采访中科院专家被拒，采访环保部专家也被拒，因为“问题太复杂了”……多个科研单位的专家学者集体沉默，令人称奇。

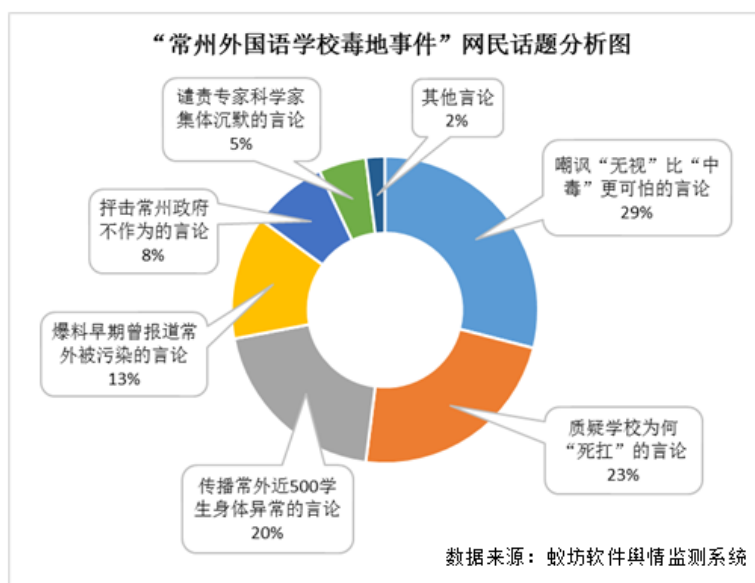


图 5：正义的支援，网民对常外事件关注分析

家长集中追问：家长们对“毒地事件”的追问集中在三点：第一，常外的选址已经违反《城市普通中小学校校舍建设标准》第九条“远离污染源、集贸市场”的规定，当时选址的环评怎么通过的？政府是否要为此负责？第二，官方回复的检测报告中，第一次称有机物为零，第二次不再说为零，但却说达标！这些报告的可信度有多少？为什么家长和孩子依然闻到的是浓浓的农药味？第三，2014年因家长反对停工后，政府承诺不再施工，时隔一年政府却又偷偷施工，这次一会说不经学校同意不再施工，一会又说在寒暑假施工，一会说建设商业综合体，一会说建设绿化，政府的权威性何在？

政府强势回应：2016年4月18日，常州市人民政府通过官方微博发布长文，表示对环境污染“零容忍”，已经连夜成立调查组，迅速组织调查处置工作，同时，再次强调了之前专家组的结论，即校园内空气、土壤、地下水检测指标均符合国家标准及相关要求，并指责央视等新闻媒体报道失实。

学校强硬表态：常州外国语学校国际部18日向家长和师生发布了一封公开信，直指媒体的报道存在一些“硬伤”。并且该校校长曹慧在回复家长的质疑时说：“媒体并非真理，我们无愧于心。”

4. 联动出击：迟来的“正义”

2016年4月18日，教育部表示高度重视江苏常州外国语学校周边环境污染的问题，并且国务院教育督导委员会办公室已启动教育重大突发事件专项督导机制，由国家督学牵头赴当地进行专项督导。督导组将及时公布有关督查情况，切实维护学生身心健康。与此同时，中央层面的主动出击，由环保部和教育部组成的联合调查组进驻常州，展开深入调查，还公众一个真相。

该事件相关调查工作从2016年4月19日至5月20日展开，持续一个月。3个月后，常州市政府新闻办公室深夜发布“常外”事件有关情况通报，联合调查组向新华社记者介绍了调查进展情况，最终调查通报公布于众。

《通报》披露，在原常隆地块修复处置过程中，初步调查发现四个方面的问题：一是新北区没有按时完成原常隆地块土壤修复工程；二是学校在原常隆地块土壤修复未完工情况下仍按原计划进行搬迁；三是原常隆地块土壤修复工程施工单位没有按照要求落实防护措施；四是新北区监管部门对地块修复的监管工作不到位等。最后，《通报》强调，要严格依法追究责任，彻查常外事件中存在的违法违规行，对责任不落实、监管不到位、处置不得力、失职渎职的，依法依规严肃问责、严肃处理。其中，在2016年4月份，国务院教育督导委员会派出督导组，两度赴常州进行专项督导，明确提出了督导意见。常州市委市政府、新北

区委区政府根据督导组督导意见、调查组移交问题和自查发现的问题，已按干部管理权限分别对相关责任人作出严肃处理。该事件被严肃问责人员共计 10 人，其中，对常州市高新区管委会原副主任、新北区原副区长陆平和常州黑牡丹建设投资有限公司总经理高国伟分别给予撤销党内职务、降级处分，对常州高新区管委会副主任陆建华给予党内严重警告处分、引咎辞职，对市教育局局长丁伟明、市教育局原副局长王定新、新北区环保局原局长蒋新耀分别给予党内警告处分，对新北区环保局监察大队大队长吴荣炳给予记大过处分，对新北区环保局副局长黄震给予记过处分，对常州黑牡丹建设投资有限公司副总经理李飞、项目现场负责人蒋跃栋分别给予免职。对新北区人民政府给予通报批评，并责成其向市政府作出深刻检查。新北区有关部门已依法对相关单位作出行政处罚。

该通报还称，常州市委、市政府将切实抓好整改，并举一反三，坚决杜绝此类事件的再次发生。下阶段，常州市委、市政府将认真落实督导组、调查组、专家组的有关要求，重点做好五个方面工作。第一，深刻吸取事件教训。第二、强化校园环境安全。第三、加快“常隆地块”修复。第四、加强环境综合治理。第五、切实加强作风建设。至此，常州外国语学校“毒地事件”暂告一个段落。

5. 任重道远：“毒地事件”的感与获

常州外国语学校“毒地事件”的热度渐渐退去，但留给我们的却是深深的回味与感慨。环境问题中有一个很著名的案例提到，上世纪 70 年代，美国纽约州因为在倾倒了大量有毒废弃物的拉夫运河上建造住宅和学校，导致居民不断发生各种怪病，孕妇流产、儿童夭折、婴儿畸形等病症频频发生，这就是举世瞩目的拉夫运河事件。所以，拉夫运河事件唤醒了全世界对化学废弃物的认识。

而在中国呢？常州外国语学校“毒地事件”并非个案，类似问题在过去 20 年间屡见报端。现在收获的恶果，正是由当初不科学发展之因导致。随着我国产业结构调整 and 城市化进程加速，数以万计的工厂企业关停搬迁，遗留场地需要被再开发利用。还有多少被污染的地块，还有多少被污染的地下水？这些问题会对人民造成什么危害？政府在公益项目建设中的职责在哪里？会如何解决？

我们不仅仅追问常州外国语学校“毒地事件”这一个案是否得到了有效的解决，更要追问政府在涉及公益项目建设中是否能够做到民主、科学、法治 公共决策。在不断追问中让政府部门意识到必须要明确角色定位，在多元主体互动中主动履行公共职责，切实保障公众利益，进而实现“服务型、责任型、权威型”的政府建设。

2016 年 12 月 21 日上午 9 时，常州“毒地事件”引发的环境公益诉讼案在

江苏省常州市中级法院开庭审理。提起诉讼的两个公益组织认为，“毒地”上原三家化工公司作为污染方，应当为“毒地”事件的环境问题担责。常州中级人民法院一审判决，两公益组织败诉，并支付 189 万余元诉讼费。对此，该案件判定原告败诉并不是一无所获，可进一步引发对环境责任的思考，尤其是涉及学校、医院等公益项目建设，明晰职责非常关键。败诉的原因有很多，但从败诉背后深入思考政府作为最重要的行政主体的公共职责问题，或许更值得追问，因此，这无疑也是常州外国语学校“毒地事件”给予的更大收获。

社会经济愈是向前发展，愈是对政府的治理能力现代化诉求强烈，“毒地事件”引起了公众对政府在公益项目建设中的职责问题的关注，但当下中国，转变政府职能，理清政府职责，有效落实善政，积极实现善治依然任重道远，理论和实践的探索也须进一步深入。《诗经·大雅·文王》提到：“周虽旧邦，其命维新。”须知道，改革永远不是在一条船上，而是在一条河上，政府理应与时俱进，不断改革创新，也希望常州外国语学校“毒地事件”能够叫醒“失职的政府”，唤醒公众对政府职责的有效追问。

附录一：

什么是“退二进三”？

退二进三通常是指在产业结构调整中，缩小第二产业，发展第三产业（见国办发〔2001〕98号）。上个世纪90年代，为加快经济结构调整，鼓励一些产品没有市场，或者濒于破产的中小型国有企业从第二产业中退出来，从事第三产业的一种做法。第二产业从市区退出，发展商业、服务业等第三产业，“退二”就是对内环路以内及附近重污染、能耗大、效益差的工业企业有重点、分层次、分区域、分时段进行搬迁、改造或关闭停产。

“退二进三”的内容：

第一产业：农业（包括种植业、林业、牧业、副业和渔业）。

第二产业：工业（包括采掘工业、制造业、自来水、电力、蒸汽、热水、煤气）和建筑业。

第三产业：除第一、第二产业以外的其他各业。由于第三产业包括的行业多、范围广，根据我国的实际情况，第三产业可分为两部分：一是流通部分，二是流通服务部分。

后来把调整城市市区用地结构，减少工业企业用地比重，提高服务业用地比重也称为“退二进三”。一些地方体改委又提出一个“退二进三”，这个“退二进三”的目的是为了盘活国有资产，提出一些企业从城市的繁华地段（二环路以内）退出来，进入城市的边缘（三环路）进行发展，整个置换过程可以使企业获得重新发展的资金，故也称为“退二进三”。

附录二：

什么是公共决策？

1、公共决策的概念

公共决策是指公共组织在管理社会公共事务过程中所做出的决定，它是公共管理的首要环节，贯穿于整个公共管理过程的始终。对公共决策的研究与探讨，对于加快我国公共决策科学化、民主化和法制化的进程，提高公共决策的效率和质量，有效实现公共管理目标是非常必要的。

2、公共决策的程序

公共决策程序一般划分为公共问题的界定、决策目标的确立、决策方案的设计、决策效果的预测和决策方案的抉择等五个步骤。

公共问题界定：公共问题的分析、界定是决策的起点。公共问题就是指那些已经影响到人们正常生活的社会问题。由于实际状态与社会期望、理想之间存在差距，导致产生了各种各样的社会问题。当决策者觉察到某一社会问题已引起社会广泛的注意和议论，这个社会问题本身也确实有解决的必要，并且也属于职权范围之内的事务时，决策者就会把它列入议事日程，作为公共问题进行研究处理。

决策目标确立：决策目标就是决策者通过采取某项行动方案所要达到的期望效果。合理的决策目标应满足的条件有：①目标必须具体明确，有的放矢。②目标必须切实可行。决策目标必须立足现实，量力而行，超越现实生产力水平的目标是脱离实际的，不可取的。③目标必须系统化。这是由公共问题的复杂性、多层性决定的，要求决策目标也要形成多层级性与之匹配。④决策目标必须灵活可调，目标是针对未来的，目标的实现有个过程，而且问题的发展又具有不确定性，一成不变的情景几乎是不存在的。

决策方案设计：方案设计就是针对公共问题，依据决策目标，设计实现目标的各种可能性方案的过程。这一过程被形象地称为“大胆假设，小心求证”的过程，也就是首先大胆设想，提出各种方案设计轮廓，然后对方案轮廓进行严格细致的具体化加工。

决策效果预测：决策是面向未来的，其实施过程是不可逆转的，所产生的效果既可能符合人们的主观愿望，也可能背离愿望。这就要求决策系统必须搞好预测，对未来的决策环境情景及对象的变化要有所把握。通过预测，帮助决策者认识和控制未来的不确定性，把对未来变化的无知减少到最低限度。

决策方案选择：方案选择就是对设计出来的各种备选方案进行评价、比较、权衡利弊，从中选出比较满意的方案。决策方案的选择有个标准问题，一般认为

必须符合下列条件：决策方案要有利于决策目标的实现，体现出尽可能大的效益，实现决策目标所承担的风险尽可能小，方案要有可行性，方案实施后的副作用（即负面效果）尽可能少。选择决策方案是决策者的主要职责，为使方案合乎条件，决策者必须组织专家、学者进行可行性分析研究。

3、运行优化

民主化：决策民主化是我国发展社会主义民主政治的重要内容，它是指在决策过程中要保障人民群众充分行使参与决策的民主权利，广泛听取各行各业专家、学者的意见、建议，使决策目标体现广大人民群众的根本利益和要求。决策民主化是决策目标民主化和决策过程民主化的统一。一是把民主机制引入决策系统，营造良好的决策氛围；二是重视发挥参谋咨询人员在决策中的作用；三是提高政治生活透明度，实现决策目标的民主化

科学化：科学化的决策是指在科学理论指导下，遵循决策原则和程序，应用现代科技手段，通过各种方案的选择，达到方案最优化。实现决策科学化的要求是建立完善的决策系统，提高决策参与人员素质，按照科学的决策原则进行决策。一是建立健全公共决策系统；二是遵循科学的决策原则；三是提高决策参与者的素质。

法制化：决策法制化是指以国家的宪法和法律、法规为依据，本着体现人民意志，反映决策过程规律的原则进行决策，并使决策者的权力和行为受到法律的约束和人民群众的有效监督。决策法制化是我国实现“依法治国”战略方针的一个重要方面，也是实现决策科学化和民主化的重要保证。一是理顺公共决策主体关系，完善决策规则；二是决策程序法制化；三是充分发挥决策监控子系统的作用。

附录三：

中华人民共和国环境影响评价法（节选）

第一条 为了实施可持续发展战略，预防因规划和建设项目实施后对环境造成不良影响，促进经济、社会和环境的协调发展，制定本法。

第二条 本法所称环境影响评价，是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、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，进行跟踪监测的方法与制度。

第四条 环境影响评价必须客观、公开、公正，综合考虑规划或者建设项目实施后对各种环境因素及其所构成的生态系统可能造成的影响，为决策提供科学依据。

第五条 国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价。

第七条 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。

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。

未编写有关环境影响的篇章或者说明的规划草案，审批机关不予审批。

第十六条 国家根据建设项目对环境的影响程度，对建设项目的环境影响评价实行分类管理。建设单位应当按照下列规定组织编制环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表（以下统称环境影响评价文件）：

（一）可能造成重大环境影响的，应当编制环境影响报告书，对产生的环境影响进行全面评价；

（二）可能造成轻度环境影响的，应当编制环境影响报告表，对产生的环境影响进行分析或者专项评价；

（三）对环境影响很小、不需要进行环境影响评价的，应当填报环境影响登记表。

建设项目的环境影响评价分类管理名录，由国务院环境保护行政主管部门制定并公布。

第十七条 建设项目的环境影响报告书应当包括下列内容：

（一）建设项目概况；

- (二) 建设项目周围环境现状；
- (三) 建设项目对环境可能造成影响的分析、预测和评估；
- (四) 建设项目环境保护措施及其技术、经济论证；
- (五) 建设项目对环境影响的经济损益分析；
- (六) 对建设项目实施环境监测的建议；
- (七) 环境影响评价的结论。

环境影响报告表和环境影响登记表的内容和格式，由国务院环境保护行政主管部门制定。

第二十四条 建设项目的环境影响评价文件经批准后，建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动的，建设单位应当重新报批建设项目的环境影响评价文件。

第二十五条 建设项目的环境影响评价文件未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的，建设单位不得开工建设。

第二十六条 建设项目建设过程中，建设单位应当同时实施环境影响报告书、环境影响报告表以及环境影响评价文件审批部门审批意见中提出的环境保护对策措施。

第二十七条 在项目建设、运行过程中产生不符合经审批的环境影响评价文件的情形的，建设单位应当组织环境影响的后评价，采取改进措施，并报原环境影响评价文件审批部门和建设项目审批部门备案；原环境影响评价文件审批部门也可以责成建设单位进行环境影响的后评价，采取改进措施。

第二十八条 环境保护行政主管部门应当对建设项目投入生产或者使用后所产生的环境影响进行跟踪检查，对造成严重环境污染或者生态破坏的，应当查清原因、查明责任。对属于为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构编制不实的环境影响评价文件的，依照本法第三十二条的规定追究其法律责任；属于审批部门工作人员失职、渎职，对依法不应批准的建设项目环境影响评价文件予以批准的，依照本法第三十四条的规定追究其法律责任。

第三十一条 建设单位未依法报批建设项目环境影响报告书、报告表，或者未依照本法第二十四条的规定重新报批或者报请重新审核环境影响报告书、报告表，擅自开工建设的，由县级以上环境保护行政主管部门责令停止建设，根据违法情节和危害后果，处建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下的罚款，并可以责令恢复原状；对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

建设项目环境影响报告书、报告表未经批准或者未经原审批部门重新审核同

意，建设单位擅自开工建设的，依照前款的规定处罚、处分。

建设单位未依法备案建设项目环境影响登记表的，由县级以上环境保护行政主管部门责令备案，处五万元以下的罚款。

第三十二条 接受委托为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构在环境影响评价工作中不负责任或者弄虚作假，致使环境影响评价文件失实的，由授予环境影响评价资质的环境保护行政主管部门降低其资质等级或者吊销其资质证书，并处所收费用一倍以上三倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十四条 环境保护行政主管部门或者其他部门的工作人员徇私舞弊，滥用职权，玩忽职守，违法批准建设项目环境影响评价文件的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

附录四：

常州外国语学校事件有关情况通报

常州外国语学校事件发生后，环保部、江苏省政府联合成立环保调查组，国家卫生计生委、江苏省卫生计生委联合成立医疗卫生专家组，在常州迅速展开全面调查。教育部也派出督导组赴常州开展专项督导。

据环保调查组专家介绍，调查组通过查询原企业生产工艺、主要产品、原辅材料、污染物排放以及常外学校规划建设等相关资料，针对常外校区、原常隆等3家化工企业两块场地制定了空气、土壤和地下水环境监测方案并通过专家论证。方案针对性地确定了特征污染物监测因子，根据相关技术规范明确点位布设、采样频次和监测方法，并在常州工学院（功能区对照点）和青枫公园（清洁对照点）设置了对照点位。为确保监测数据科学、准确、可信，建立了环境监测数据质量控制体系，并采取第三方质控监理等措施。监测工作正在按计划正常进行。目前已经开展常外校区6个点位与2个对照点位常规和非常规指标的空气环境监测，从初步结果来看，常外校区与对照点位没有明显差异，但最终评估结论尚待全部监测工作完成后才能得出。

据医疗卫生专家组介绍，根据常州市卫生计生委和学生家长提供的909人就诊体检资料分析，甲状腺结节247人，成因不明，但近年来在一般人群中检出率有大幅增高趋势；浅表淋巴结肿大35人，其最常见原因是感染。学校卫生、饮用水符合国家标准，食品卫生符合要求。学生因病缺课监测系统数据显示，未发生传染病等疾病的流行和爆发。环境流行病学相关研究分析正在进行当中。

对常外事件的处置，常州市委、市政府表示：

一、认真查找存在问题。在原常隆地块修复处置过程中，初步调查发现四个方面的问题：新北区没有按时完成原常隆地块土壤修复工程，学校在原常隆地块土壤修复未完工情况下仍按原计划进行搬迁，原常隆地块土壤修复工程施工单位没有按照要求落实防护措施，新北区监管部门对地块修复的监管工作不到位等。工作中，市、区两级政府和相关部门存在重视程度不够、应急处置不及时、与学生家长沟通不到位等问题。对此，我们将认真吸取教训，全面深刻反思，查找自身不足，严格落实主体责任，抓好问题整改，举一反三，严防此类事件再次发生。

二、继续全力配合调查。市、区两级政府和各相关部门将全力配合国家和省专项调查，严格按照调查组要求，毫无保留地为调查工作提供现场勘察、环境监测、资料查阅等一切所需要的条件和便利。根据国家和省联合调查组的意见，及

时落实整改措施。

三、保障师生身心健康。坚持以师生健康为第一要务，继续做好公共卫生工作，强化学校卫生管理，有针对性地开展动态跟踪随访并及时治疗，邀请医学专家到校开展健康咨询、科普宣教、疑问解答、心理疏导。

四、维护学校教学秩序。建立完善家校沟通机制，保持家校联系畅通，对少数未到校上课的学生逐一家访。认真做好教育教学尤其是九年级学生中考前的各项工作。加强校园安全管理，确保学校秩序正常稳定。

五、持续开展环境监管。对原常隆地块、常外及周边地区空气、土壤、地下水，开展全面不间断监测，及时发布监测结果。一旦发现异常状况，立即启动应急预案，第一时间做好处置工作。同时，抓紧实施土壤和地下水控制性修复工程，确保施工科学合理、规范有序。严格按照规范程序，加快原常隆地块生态绿化工程建设。对全市化工企业开展专项执法检查，依法查处环境违法行为。

六、及时回应社会关切。加强信息公开，及时准确公布调查进展和相关信息，自觉接受媒体和社会各界监督。

七、严格依法追究。彻查常外事件中存在的违法违规行为，对责任不落实、监管不到位、处置不得力、失职渎职的，依法依规严肃问责、严肃处理。目前，就发现的问题，已对相关责任人进行立案调查。

常州市人民政府新闻办公室

2016年4月25日