“PX 项目”公共危机管理案例分析

—政府责任和信息沟通的视角

摘要：随着信息化、多元化和经济全球化的发展趋势，政府部门所面临的管理环境也越来越开放化和复杂化，政府如何面对“危机管理”是一个亟待面对和解决的问题。本文通过分析一度引起热议的厦门 “PX 项目”案例，从危机政府责任和信息沟通的视角来分析此事件出现危机的原因，找出危机管理中存在的问题，提出改善这些问题的对策。

关键词： PX项目 公共危机 政府责任 信息沟通

一、厦门“PX 项目”导致公共危机的概况

今年“两会”期间，一份由六位中科院院士和百位政协委员联署的政协一号提案，使厦门PX项目进入公众视野并引起热议。PX项目是 2001 年初台资企业腾龙芳烃（厦门）有限公司投资的，计划将在厦门海沧区兴建的计划年产 80 万吨对二甲苯（PX）的化工厂，该项目已经被纳入中国“十一五”对二甲苯产业规划。自2007 年 5 月 20 日开始，一些人通过手机短信在厦门市民中间传播反对 PX 项目的信息，结尾还涉及到敏感内容，号召市民游行，如“翔鹭集团合资已在海沧区动工投资（苯）项目，这种巨毒化工品一旦生产，意味着厦门全岛放了一颗原子弹，厦门人民以后的生活将在白血病、畸形儿中度过。我们要生活、我们要健康！国际组织规定这类项目要在距离城市一百公里以外开发，我们厦门距此项目才十六公里啊！为了我们的子孙后代，见短信后群发给厦门所有朋友！”

5月28日《厦门晚报》刊登了一文，该文就“海沧PX项目”回答了记者提问，文中强调了该项目是合法、经过环保审批的项目，对该项目的环保措施进行了叙述，并且把该项目与国外化工厂对比，试图说明厦门 PX 项目是环保的。5 月 29 日下午，厦门市主要领导赴福州向福建省领导汇报PX 项目进展以及近期在民众中的反应，福建省委紧急召开会议。5 月 30 日左右，部分学校下达通知：禁止本校学生参加游行示威活动，想入党者如果参加游行将禁止入党，还将对当事人做出相应处理。6 月 1 日游行爆发。虽然在市民与环保人士的反对下，厦门市政府已在 5 月 30 日宣布缓建 PX 项目，但这项宣布并未使市民取消当天的示威活动。示威人士占据主要街道，手上举着写有“要求停建，不要缓建”、“保卫厦门，拒绝劈叉”、“抵制 PX 项目，保市民健康，保厦门环境”等字样的横额及标语，游行期间，市政府发布新闻稿：“广大人民群众：市政府已经决定暂缓建设 PX 项目。现项目已经停工，正在进行区域规划环评，环评需要半年以上时间，你们有什么好的意见和建议，请你们通过正常渠道向市政府反映，我们一定将你们的意见和建议转达环评专家。联系单位：厦门市人民建议征集办公室。”

二、厦门“PX 项目”公共危机的原因分析

公共危机是政府在对外交往与对内管理过程中出现的一种危险、困难的境地。它具有五大特性：突发性和紧急性；高度的不确定性；严重的威胁性；较大的社会影响性；非程序化决策性。 厦门“PX 项目”中存在的问题是转型时期中国公共危机管理的一个缩影，导致此事件的原因有以下几个方面：

（一）“PX”项目本身具有的特殊性

引发此次群体性环境事件的 PX 项目，是宁波镇海炼化一体项目的组成部分，是国家化工产业振兴计划所确立的国家生产力布局重点战略项目。项目按照环保部和省、市、区环保部门的要求，采用先进的清洁生产工艺和技术，环保总投入约36 亿元。但是，PX 项目经过厦门与大连的群体抗议以及媒体风险的放大之后已经被污名化了，并且由于当地民众缺乏相的专业知识与信息辨别能力，使有利百姓的环保工业项目变成了民众眼中的，“有毒致癌”，“PX 工厂极易爆炸，威力能毁灭一个城市”等等这类负面的印象的代表。

（二） 民众对政府的信任感不高

在应对公共危机的决策中，宁波市镇海区政府选择了区委书记与广大网民、市民代表进行面对面的沟通，召开座谈会的沟通方式。但是，民众对政府的信任感不足。一方面因为政府习惯“替民决策”，采取的是精英决策与输出式参与的方法，让民众单方面的接受政府的各项举措，民众只有面对自己“被代表”的情况却毫无办法; 另一方面是因为民众与政府在涉及环境风险的决策信息并不对称，民众缺乏分析风险的相关能力并且容易受到谣言的误导，造成民众对风险的个人感知与政府宣传的通过“科学依据”得到的风险现状产生明显的偏差。最坏的结果是无论公共危机决策的效果再好，都无法得到民众的赞同。

（三）民众缺乏合法顺畅有序的表达渠道

公共危机决策的成功与否与效果好坏直接关系到公共危机的解决情况，直接涉及到民众的利益。此次厦门PX 项目群体性环境事件中，民众被迫采取上街“散步”而没有选择司法渠道的原因有以下两个方面: 一方面由于社会阶层分化严重导致的每个人的利益表达机会是不均等的，来自社会中上层的强势群体有能力有资源通过各种方式来影响公共政策，而来自中下层的弱势群体因各自利益分化严重，很难让政府了解他们的利益诉求; 另一方面民众在遇到环境风险时，国家的环境立法不完善，民众很难通过环境诉讼的方式来保护自身利益。

（四）非政府组织缺乏应有的担当

公共危机的决策主体包括政府组织和非政府组织。这意味着公共危机决策还需要发挥非政府组织的作用。宁波镇海 PX 项目群体性环境事件中，民众采取了上街“散步”、静坐、拉横幅、散发传单、堵路等严重影响社会正常秩序的行为。这也是由非政府组织缺乏责任感导致。截至 2011 年底，宁波市依法登记注册的社会组织 5017 家，其中社会团体 2018 家，民办非企业单位2960 家，驻甬基金会 39 家。但是在这次事件中，并没有一家非政府组织发挥出应有的作用，它们错失了为民众代言，引导民众进行制度内的有序的参与的机会。

三、提高政府“公共危机”处理的对策

（一） 实现公共危机决策的合法性

当前我国正处于转型时期，要推进我国的经济社会全面发展，离不开改革。而改革能否顺利前行关键在于共识，来获得决策的合法性。当我们的共识就是取得社会最大公约数，取得不仅是上级的首肯，精英的认同，民众的支持，更是全社会的广泛赞同。而凝聚全社会的共识，必须要敬畏民意。为了公共危机决策的民主化，实现政府的合法性，必须做到敬畏民意。

（二） 实现公共危机决策的透明性

在公共危机发生时，有的地方政府怕公共危机产生，影响到自己的政绩以及在上级眼中的“形象”或者担心信息过于敏感引发社会的混乱而造成“维稳”难题，就选择了掩盖公共危机或者仅以告知的方式说出“善意的谎言”，民众对政府的信任感丧失。为了公共危机决策的善治，必须做到公共危机决策信息的透明性。民众能够在知情的基础上进行充分的思考，不被谣言所误导，对政府的决策进行理性的监督与批评，进行制度化的参政议政。

（三）实现公共危机决策的法治化

政府要做到公共危机决策的法治化，必须将法律作为公共危机决策的最高准则，颁布涉及社会风险决策领域的普适法律，建立一套完备的关于公共危机领域的法律体系，规范政府的决策程序，防止公权过度扩张，同时要完善司法，让污名化的环境项目在激化成群体性环境事件之前，通过司法渠道得到解决，避免了关于街头运动绑架政府决策的顾虑。

（四）实现公共危机决策的回应性

为了实现公共危机决策的回应性，政府需要在充分互动实现公共危机决策的回应性表现在政府必须公民的意志诉求及时反应，在社会没有利益多元化的条件下，由政府精英代替人民进行利益的综合的基础上，通过对民众主动的，规范化的意见征询机制倾听民众的呼声并及时作出反应，提出有效地解决方法，给予民众的知情权与参与权的充分尊重，而不是个别环节应付舆论压力的应景措施。

参考文献：

1.陈光．厦门海沧“PX项目”风波案例．中国公共危机．2013年第8期；

2.朱红军．百亿化工项目引发剧毒传闻厦门果断叫停应对公共危机．南方周末．2013年9月刊；

3.李经中．政府危机管理．北京：中国城市出版社．2003年32期.

4．吴春华．中国的公共危机管理．政治文化研究网．2007年6月刊．

5.尹学朋．强化政府应对公共危机能力．选举与治理网．2007年10月刊．

6.党国英．中国社会转型中的风险控制．南方新闻网．2007年8月刊．