

從松花江污染事件說起

• 顧 肅

掩蓋真相所引發的 公信和管理危機

2005年11月13日，中國石油吉林石化公司雙苯廠發生着火爆炸事故。事故產生的主要污染物為苯、苯胺和硝基苯等有機物，事故區域排出的污水主要通過吉化公司東10號線進入松花江。超標的污染物主要是硝基苯和苯。如此嚴重的污染事故，首先危及事故周圍地區特別是下風地區居民的生命安全，而松花江下游哈爾濱市四百多萬人口的飲用水安全，卻是更大、更嚴重的問題，也將涉及再下游的俄羅斯居民區的用水安全。但是，有關的政府部門和承擔直接責任的國有企業卻竭力掩蓋事故的現實和可能危害。爆炸事故發生當天夜裏近12時，吉林石化公司一名負責人對眾媒體記者表示：「到目前為止，未造成大氣污染。」隻字未提水體是否被污染。11月14日上午，吉林市一名副市長向

媒體介紹，據專家檢測分析的結果，爆炸不會產生大規模污染，整個現場及周邊空氣質量合格，沒有有毒氣體，水體也未發生變化。這些謊言表明，企業和政府官員異口同聲地掩蓋事故造成的重大污染事實。

吉林省市官員在否認有污染源溢出的同時，趕緊釋出水庫水，試圖掩蓋此一重大污染事實。與此同時，毒性苯和硝基苯卻沿着松花江流過人口密集的農田地區及有四十萬居民的松源市。21日，哈爾濱市政府才以修理管道的名義宣布停水。在這關鍵時刻，官員們採取了駝鳥政策，拒絕回答媒體和公眾的質詢。他們甚至把環保部門的對外報導權也控制起來，不准這些部門的幹部和專家發布消息。環保部門一名工作人員解釋說：「這次和以往不同，新聞發布權不在我們（環保部門）手裏，上面有明確規定。」「你找市委宣傳部！」還有人回答：「現在，相關採訪須找省委宣傳部」；

* 文中所引資料均出自2005年11月13日至12月初中國的相關報刊。詳見這段時期的新華網、人民網、新浪網等網站。

與吉林省委宣傳部聯繫，對方又表示「因是重大環境突發事件，相關內容的發布，須通過中央」。

分析以上的基本事實，我們可以引出不少發人深省的問題。此次重大事故的直接責任者吉林石化工廠屬於中石化公司，並不歸吉林省、市管轄。但工廠畢竟就在吉林市境內，按照公共行政的一般規定，在本轄區內出現的任何污染問題，均屬於公共事件，因而制約企業行為、追究污染責任並及時向公眾通報，是公共部門的基本責任。然而在本案中，省市政府在相當時期內充當了污染企業的最大庇護者。石化負責人公開說謊，甚至在哈爾濱市於21日早晨宣布停水時，石化廠和吉林市仍然拒不承認自己有甚麼責任。石化廠的負責人說，爆炸只產生二氧化碳這種無害物質（這是基本科學常識上的錯誤），拒不承認苯流入江水對人和環境造成劇毒性危害。

長期以來，中央直屬化工企業與地方政府的關係非常複雜。由於投資和行政管理權均不歸地方所有，這些企業是各自為政。但它們也是納稅大戶，除向地方繳納稅款外，還要繳納大筆排污費。這樣，地方政府從這些企業獲得雙重款項，因而也形成了雙重人格：納稅大戶支撐了地方的公共開支，因而政府也仰仗企業；另一方面，排污費應當用於治理污染，但這筆錢也可以挪作他用，因而就須要隱瞞實際造成的污染。正是這雙重人格，使得吉林省長期以來對於自己境內企業對松花江污染的責任採取大事化小的態度，養成了隱瞞的習慣。既然是系統地隱瞞，就需要自己管轄的環保部門來遮掩，所以吉林環保部門多次給石化廠發放污水排放達標的「檢測報告」，到了事故的關鍵時刻也

不願意公布實情。此事反映了許多政府在地方保護主義下對於本地污染源的一貫態度。其實，這些政府部門並不只是以鄰為壑，因為本地居民也是污染的受害者。

黑龍江省是松花江上游污染的直接受害者，其省市政府多年來也掌握了松花江實際污染的情況。但是，有關官員也採取了隱瞞做法。他們以抽象的社會穩定為第一需要，而人民的生命財產的可能危險，則被放到了次要地位。從13日發生事故，到23日全市停水，黑龍江省和哈爾濱市並沒有及時公布江水質量通報，也沒有發出任何預先的警告。哈爾濱全城停水四日，市政府最初公告僅稱要清洗供水管道，依然是隱瞞實情。這一做法受到強烈質疑，並造成更多的流言和搶購行為，甚至出現地震的流言，事情愈鬧愈大，市政府才在十小時後不得不再出公告，解釋停水原因是由於日前吉林化工雙苯廠爆炸污染了松花江。雖然政府正式公告稱污染源將於23日凌晨才到達松花江哈爾濱段，但據黑龍江省質監局工作人員透露，21日檢測飲用水的結果，已顯示水中苯含量超標。由於大道消息不暢，小道消息便不脛而走。據消息稱，事故發生後不久，少數官員和富人得到內部消息，便帶着家屬離開哈爾濱市，到大連等未受污染的安全地區暫住。這就更加劇了哈市居民的猜疑，也進一步造成一般民眾與官員和少數富人間的對立情緒。

長期以來，公共部門已經習慣於對重大社會和安全事件的報導嚴格控制，不報實情，即使被迫報導了，也是能拖就拖，或者等到事故的危害已經有所緩解之後。甚至連天氣預報也在相當時期內不報告真實的最高或最

低溫度，據說是為了防止民眾騷亂。2003年的「薩斯」(SARS) 危機，實情被衛生部和相關省市政府隱瞞了幾個月，直到首都北京大批人員被傳染，每天都有人病死，實在隱瞞不住，才公開疫情。類似的情況很多。公共管理上的媒體控制，導致媒體在報導事故和災難方面的自主權很小，愈是大事故愈要層層上報，統一報導，結果匯報一次就要耽誤多少時間。這時候的時間就是生命。等到同意報導，已經釀成了更大的損害和災難。這實際上很不利於媒體的信譽，也助長了各種謠言和小道消息的廣泛傳播。今天法治國家之所以從新聞自由的角度，對於媒體在災難和事故方面的報導採取寬容態度，非常重要的一個理由是以及時避免更大的危害、搶救生命為第一要務，與此相比，可能的恐慌混亂仍然屬於較小的惡，是不得已的容忍。所以我們看到，美國在「九一一」恐怖襲擊發生時，就進行了電視實況報導，連美國政要也通過看實況轉播來及時了解情況。由於報導及時，賓夕法尼亞州一架還在飛行中的被劫持飛機上的乘客，在知道紐約的事情之後，及時與恐怖份子搏鬥，避免該機撞向重要的公共建築物。諸如西班牙馬德里火車大爆炸，英國倫敦地鐵、公共汽車連環爆炸等重大事件，及時報導的結果是市民很快了解真相，採取應急措施。

公共行政部門幾乎總是以可能引起混亂作為嚴格控制報導的主要理由。但他們並沒有真正理性地衡量得與失，尤其是一再隱瞞真相導致公共行政部門本身失信於民，危及其執政權威。由於公共部門對新聞報導採取事先審查的政策，即許多重大事實的報導必須先請示，獲得同意後才能報

導。凡違紀者均要受到懲處，最嚴重的是停刊。這就導致國內媒體一再地延誤時機，落後於境外媒體。其實從技術上說，對待不實報導的主要懲處也只能是事後審查，即事後訴諸法律手段。事先審查只會誤了大量真實報導的時機，讓媒體失去信譽。即使所報導的內容與事實略有出入，但只要不是惡意造謠，一般也不應追究媒體責任。

近數十年，中國的法律界和新聞界多次提議和討論過制定一部符合法治精神的新聞法，以解決新聞管理上的諸多混亂和不合理做法。憲法規定，各級政府不得向人民隱瞞重大事件，但這一原則卻沒有在新聞法上具體落實。一部既符合國情又符合國際法治基本要求的新聞法，有助於人們監督政府和媒體講真話，也使得對惡意造謠中傷的媒體的法律監督有法可依，而不是內部黑箱作業，從而保護人民的根本利益。此次污染事件發生以後，由於影響了眾多人口，包括俄羅斯居民，對於隱瞞事實本身的責任追究也成了輿論關注的焦點，從而再度把新聞法和新聞管理的合法性問題提了出來。書報檢查制度本身的弊端更加凸顯，所有媒體原則上均由政府控制，沒有獨立的媒體報導真相、進行實質性的監督，因而才出現吉林省和黑龍江政府部門可以把整個污染的危害掩蓋一段關鍵時期。有學者作過統計，實行新聞開放的國家，像大饑荒等人為的重大災難幾乎難以發生，因為媒體的及時報導引起全社會的關注，可帶來及時的救濟措施。近年中國發生的薩斯、禽流感和污染等重大公共事件，每一次都引起媒體和法律界對於新聞立法的討論，相信本次事件也將成為一個重要的契機。

健全公共應急機制、 強制環保執法之必要性

此次松花江污染事件還凸顯了公共行政管理和司法上一個長期被忽視的問題，即省際關係問題。造成污染的吉林省和直接受害的黑龍江省，兩者的行政管轄不同。前者隱瞞為的是逃避責任，後者隱瞞，除了前面提到的顧慮以外，也涉及兩省關係的敏感問題。過去凡涉及省際糾紛，一般都是由中央政府進行直接干預和協調，主要是國務院出面解決。這就成了純粹的國家行政事務。但在法治時代，省際關係還存在重要的司法問題，比如此次事故污染的責任，既包括石化公司對本省和外省受害民眾的賠償問題，也包括吉林省和市政府的直接行政管轄責任，包括隱瞞事實、不作為和救助不力等方面的責任，還涉及與俄羅斯的國際法上的問題。過去的純粹行政事務已經不能涵蓋所有這些司法性質的問題。中國現有的司法體制對此類問題幾乎沒有甚麼成熟的經驗和慣例，因而使得跨省司法訴訟的體制建設問題凸顯了出來。這是建設法治國家的一項基本任務。諸如此類涉及省際、省與中央部委、地方與中央關係的事務，屬於司法管轄範圍的，本應該由最高法院或在必要時設立專門的跨省法院來審理。但在目前的狀況下，最高法院對此類訴訟基本不管，而各省的高院幾乎也不可能公正地審理此類跨省案件。顯然，哈爾濱市居民在現有的司法體制下幾乎不可能贏得對吉林市政府的行政訴訟。而通常的國務院出面協調解決辦法，在追究法律責任、進行公正的司法救助方面，國務院實際上是代行部分司法職權。於是，此次事件又為跨省的行

政訴訟提出了新課題，顯然是中國的法律界必須認真考慮、設法解決的難題。

此次事件也反映了公共管理機構的整體執政能力相當有限，遇到危機時反應不快，措施不力。從事件發生到哈爾濱市停水的十天時間裏，市政府並沒有採取多大的應急措施，只是當群情沸騰、謠言四起、社會動盪迫在眉睫時，才反應過來，開始大量調集相關物資，包括從外地運入淨水。儘管如此，公共部門在關鍵時刻的應變和未雨綢繆的能力仍然值得質疑。為何事故發生後近十天內，省市政府並未予以足夠的重視？分析其原因有幾個方面，一是有關決策者被樂觀報導所麻痺，以為事情不會鬧大，或者求助於運氣，只要在上游加大放水量，讓污染水段迅速通過，即可過關。媒體在省市政府控制中，而決策者也被自己所控制的媒體所麻痺，這是一種惡性循環。二是公共管理部門對於群眾中正在發生的情緒變化和流言並不敏感，以致一再拖延主動出擊解決問題的時間。三是政府對危機時期的社會管理經驗不足、措施不力、決斷能力明顯偏弱。四是平時的法治和道德約束力差，以致人們只是無序地搶購和囤積必需品。按照現代法治慣例，乘人之危、在危機的關鍵時刻抬高生活必需品價格，要受到法律嚴懲和道德譴責。而此次事件主要靠政府緊急調運物資，物價監督和工商管理部門在危機時顯得力不從心。

民眾團體的自組織能力經常是一個社會成熟度和社會化程度的標誌。此次污染危機也促使中國的公共管理人士和學者對此進行反思。平時不注意說服、引導民眾進行各種有序組織的鍛煉，到關鍵時刻只會一片恐慌，

事事依靠政府，而關鍵時期公共道德水平也同樣靠平時的積累。

本次重大污染事件反映出來的政府公共行政能力上的缺失再度引起人們關注。12月3日媒體報導，國家環保總局局長解振華為此事件引咎辭職，中共中央、國務院立即批准，並隨即任命原林業局局長周生賢為環保總局局長。國務院辦公廳發布的通報稱，此次重大水污染事件發生後，國家環保總局對事件重視不夠，對可能產生的嚴重後果估計不足，對這起事件造成的損失負有責任。作為中央委員和正部級負責官員，解振華是因此次事件而去職的第一人，石化公司的有關負責人隨後也被解職，估計有關的省市還會有官員去職。這是自薩斯事件免去衛生部長職務後又一次因公共事件引起的部長去職。

環境保護法規執行不力，是相當普遍的現象。本案從吉化發生事故到污水排入松花江，再到對下游的哈爾濱等地產生影響，中間有一段時間，相關單位並未依法及時通報並採取緊急措施。也就是說，環保部門等公共機構即使是對法律明文規定的自己的本職工作，都執行不力，甚至漠然視之。而在相關單位不認真執行環境法規的情況下，行政和執法部門也未能及時地追究責任，給予必要的懲罰，並限期整改。這一連串事件恰恰反映了有法不依、執法不嚴的情況之嚴重。北京的政策和命令到了地方被層層打折扣，污染惡化、煤礦安全事故屢禁不止，既有公共行政能力上的嚴重問題，也存在政府官員勾結利益集團公然以權謀私。

此次事件中，黑龍江省將突發應急可能發生的情況做了相應的指揮體系和力量配置安排，但是，事件發生



的實際考驗還是暴露了眾多問題。例如，隨着污染帶移動時間和流經區域的延長，水環境和大氣環境監測需要的技術設備和人員力量大幅度提高。人員和技術力量配備不足，是個明顯的問題。許多人員和設備是一天二十四小時超負荷運轉。政府在治理污染、建立防治技術隊伍和提供設備方面長期投入不足，因而到了關鍵時期就捉襟見肘。今天中國的許多公益性和事業單位人員收入低，留不住人才，政府重視不夠，投入不足。加上慈善事業不發達，其資金來源相當有限。甚至在目前的改制過程中，要求許多事業單位自負盈虧，因而到關鍵時期就顯得資源相當有限，運轉狀況不佳。這恰恰是此次松花江污染事件所敲響的警鐘。

顧 肅 南京大學哲學與法學教授