

【文章编号】1002—6274(2015)06—003—09

“人的致灾性”及其界定

王建平

(四川大学法学院 四川 成都 610065)

【内容摘要】人的致灾性是各种灾害中人的行为不当诱发、引发或者加重、聚集灾害因子,带来灾害损失的属性。这种属性具有主体性、必然性、可控性和义务性等特征,其发生原因是,市场失灵、政策失效与生态环境的外部性,加上许多时候,社会公众个体“人的致灾性”过于微弱或弱小,被学界当成不具有观察价值的致灾体,以及人利用自然资源行为的过度性。人的致灾性可以通过各种灾害的具体分析和研究加以证明。人的致灾性是灾害法学上一个非常重要的概念和基础范畴。

【关键词】人的致灾性 灾害法学 生态环境 过度行为 基础范畴

【中图分类号】DF0-052 【文献标识码】A

我国是世界上自然灾害多发的国家,在自然灾害方面的法律特征是:(1)灾害种类多;(2)分布地域广;^①(3)发生频率高;(4)造成的损失重等。^[1]这些特征,站在灾害法学层面观察,即是:致灾因子多而复杂,孕灾环境区域广,高频率灾害带给承灾体的危害极其严重。在自然灾害以自然力为主要致害因素的背景下,人的致灾性问题属于灾害法学的重大理论性基础问题。

关注“人的致灾性及其界定”问题,实际上可以分解成三个方面的方法性思路:一是自然灾害发生前的灾前期,人的备灾行为是养成防灾减灾能力的关键,为此,积极备灾包括防灾工程建设,已有建筑物的防灾加固和抗灾处理,以及生命线工程的防灾应对等,这些都属于相应的法定义务;二是自然灾害发生时的临灾期,人的灾害应对行为尤其是抗灾、救灾行为,就不仅仅是一种本能性的避灾行为,更是一种自然灾害的应对行为和法律义务履行行为;三是自然灾害应急响应结束后的重建期,人们的灾后重建规划及其实施,成为人们防灾减灾义务履行的关键时期,这个时期内,灾后重建任务的承担与完成,是有效克服人的致灾性的关键之所在。研究人的致灾性,是将人利用自然资源的行为,放在“凡有过度即为致灾”视野考量的。

一、问题的提出

“人的致灾性”问题,是灾害法学上的一个基本范畴。这个基本范畴中所谓的“致灾性”,按照笔者的理解,就是任何自然灾害的发生,都与人的行为有着内在的必然联系或者是直接、间接的关系,这时,自然灾害应当被区分为“自然灾害”、“自然人为灾害”、“人为自然灾害”或“人为灾害”等。即便是纯粹的自然灾害,其发生可能与人的行为无直接关系,但是,自然灾害发生后的临灾期应急,即抢险救灾、临时安置和过渡安置,以及此后灾后期的灾后重建活动,必然与人的行为有关。比如,没有制定自然灾害应急预案,或者没有专门进行自然灾害应急训练,或者没有对临灾期的各种临时安置和过渡安置措施等,进行细化和适用效率性安排,从而在各种自然灾害应急预案启动后,应急效果不佳。

笔者认为,“人的致灾性”这个概念中,“致”就是“导致”或者“引致”、“致使”等与人这个承灾体密切相关的意思。而“灾”即“灾害”,是各种各样灾害的概括,笔者从灾害法学以承载体与加害源的因素角度,将灾害分为自然灾害、城市灾害、环境灾害和人为灾害等。也就是说,人的不当行为或者人的群体性、聚合性不当行为的叠加、聚集和在限定时空下的大量

作者简介:王建平(1960-),男,陕西咸阳人,经济学博士,四川大学法学院教授、博士生导师,研究方向为灾害法学。

发生,必然导致这种引发灾害行为的后果,即各种灾害必不可避免地发生,并导致损失后果出现。

比如北京2013年1月-2015年1月连续出现的雾霾天气(笔者称其为“霾灾”),可以说与每一个市民的日常生活有很大的关系。即:一是城市众多的人口导致产生雾霾主要成分PM2.5的因素——人的需求因素就多。结果,为了满足人们的各种生产生活需要,每个人带来的排放合成PM2.5物质的概率就高。在人口数量与人的需求满足层面上,奠定了北京市域霾灾多发的可能性;二是国人在饮食习惯上,每一天中午、晚上到饭点时,绝大多数人家里都会为了吃饭,而使用抽油烟机。于是,烹饪时使用食用油产生的大量油烟,通过各种型号的抽油烟机排到大气当中,对于北京这个人口众多的城市而言,这种生活油烟将会加重霾灾;三是为了正常的生产、生活需求,大量的各类带来扬尘的工程开工建设、大量的企业生产(广义上包括餐饮企业营业)、大量的机动车上路,等等。这些与人们日常生产、生活密切相关的各种因素,持续不断地、高污染度地和不可逆转地排放各种霾灾物质,于是,在市域有限的大气容量下,短时间内根本无法消解过量的各类颗粒物,自然而然地,或长或短或者严重或者轻微的雾霾,就成了一种常见的连续出现的大气污染灾害现象。

笔者认为,对北京市而言,2008年8月的奥运会之后,几次重大国际赛事、政事或者国事活动中,通过临时的消霾措施和各种综合性措施,营造了“北京蓝”出现的奇迹。^②可见,“人的致灾性”概念的提出,并不是笔者的杜撰,而是生态环境外部性的一种必然性结论。在灾害法学上,“人的致灾性”作为防灾减灾尤其是灾害应急中,涉及“一案三制”^③效用的基础范畴,是研究防灾减灾法律制度的基础,也是研究在灾后重建法律问题的基本核心。因此,对人的致灾性进行控制与依法给予限制,是一个系统的法制工程问题,也是国家安全层面社会安全尤其是社会公众安全层面的重大理论问题。

二、人的致灾性的概念

人的致灾性,是在灾害当中即在自然灾害、自然人为灾害、人为自然灾害或者人为灾害中,人的因素即人对自然资源、自然环境和生态资源的破坏性利用或者不当行为因素,导致或者诱发灾害发生,以及在灾害发生后处置不当、不力,从而使承灾体受到损失

或者损害的一种人与灾害内在联系层面的属性。广义上,“人的致灾性”这个概念,既包括灾后重建缓慢或者措施不到位等,引发灾区发生严重的次生灾害,比如疫病流行、灾民外逃或者难民成群等等,即含有人的因素导致损失的灾害属性等。^{[2]P23}这种人的因素,带来的“致灾属性”,是人类社会对于经济发展速度的过度追求,对于奢侈浪费文化的无度宣传,或者资源利用即过度索取行为的放纵,导致的对于生态资源的竭泽而渔、挥霍无度等不良人性释放的一种表现。有时,“人的致灾性”也是人类利用自然资源时,对于生态规律、自然规律认识不足导致的破坏性利用,在自然灾害发生时,给人们造成严重的人员伤亡、财产损毁的情形。

比如2008年发生的5.12汶川大地震,导致四川省北川县的县城完全被毁灭,就是人类没有充分认识到北川县城建在龙门山地震带上这一事实所带来的一种灾难性后果。而在这样一个表面上看起来的纯自然灾害事件中,因为临灾期对于医疗资源调集的能力有限,而导致在这个抢险救灾、临时安置和过渡安置过程中,竟让伤员院内死亡的情形时有发生,并以3515人死亡的“高数据”让人感到极为震撼。^④这种地震伤员院内死亡的情形,应当说,就是人类社会应灾力量不足,或者减灾能力有限带有的致灾性,以及医疗资源的整合能力低下,从而导致地震灾害损失加重的一种具体表现。

人的致灾性从内涵上讲,是强调在各种灾害中,(广义上应当包括各种事故甚至“人为灾害”),人的因素具有灾害的诱发性或者致害性,这种诱发性或者致害性表明:任何灾害都不会是纯粹的自然灾害,哪怕是纯粹的自然灾害。比如破坏性地震,表面上看,与人的因素没有关系,但是,如果各种建筑物、构筑物 and 设施,没有进行抗震设计和加固的话,则这些建筑物、构筑物和设施就会因为抗震性能太差,而成为一种携带致灾因子的承灾体。与此同时,在临灾期,如果没有应急预案或者应急预案启动后抗灾措施不到位,或者整合各种抢险救灾资源的能力非常有限,那么,因为过低的抢险救灾能力,可能就会错失“黄金72小时”的最佳抢救灾害幸存者的机会,而让灾民这些承灾体从幸存者成为牺牲者。

如果从外延上讲,人的因素作为应对各种灾害包括各种生态灾难的一种制度资源,或者人力资源,在

灾害的“一案三制”应急管理中,起着决定性的作用。其中,“一案”即应急预案,就是事先把人类社会的应对灾害的制度资源,整合成系统化的灾害应急制度、措施和规范化的规则安排,并结合灾害应急体制、灾害应急机制和灾害应急法制等的积极有效运行,形成强有力的人类社会对于各种灾害的干预、控制和制约力量,从而实现人的积极致灾性向人的治灾性^⑤转化。从这个层面看,人的治灾性强调灾区政府及其部门等,面对各种灾害要积极作为和科学应对、协同合作,让各种应对力量与资源得到恰当有效的整合,从而形成积极的抗灾救灾和减灾的制度力量。

所以,人的致灾性概念本身其立足点是人与各种灾害的对应关系,或者作用模型及其相互关系。在这种关系当中,人的因素是主动因素、主要因素和积极因素,而灾害本身尤其是自然灾害、自然人为灾害、人为自然灾害和人为灾害当中,虽然人的致灾因素逐渐增强,但是,人的应对因素和整合制度资源的重要性也更加重要。换句话说,人的致灾性研究本身,不是消极地、负面地或者纯粹否定地认为在自然灾害中,人可以无所作为,或者在其他各类灾害中,人的致灾性都是消极的、不可以转化为治灾性的。研究人的致灾性,实际上就是研究人的治灾性,如同一般法学范畴的权利与义务、权利与责任、义务与责任等几组范畴一样,权利作为积极意义上的利益其实与义务作为消极意义上的利益,是相辅相成的,是利益界分和形成利益体系、法律制度和法律规范文化的两面,是不可分割的。

“人的致灾性概念”提出本身,实际上就是强调:对于人——不论是组织人还是个体人即公民个体,其实对于自然资源和各种物质资源的利用,都应当是有限度的,或者应当节约或克制使用的,不能以挥霍无度或奢侈浪费的方法,毫无限度或者不受限制地、不加节制地利用。如针对当今超大城市日益普遍的严重堵车现象(笔者宁可将此称为“堵灾”),如果每个城市市民在出行时,不是都以其私家车作为交通工具出行,而是选择公共交通的话,那么,步行加上公共交通的某些不舒适性,恰恰就是城市不堵车或者少堵车的“福音”——私家车出行量的大大减少,可以有效地减少大量的堵车现象,以及PM2.5等大气污染物的排放,其实质就是控制人的致灾性带来的大气自净能力严重衰退问题。可见,人的致灾性概念本身,含

有人的致灾性控制。

三、“人的致灾性”基本特征归纳

笔者认为,灾害法学上,人的致灾性作为基础范畴,在揭示人的地位和作用层面,可以通过承灾体、致灾因子、孕灾环境和灾害应对等,对其基本特征进行分析和归纳。立足于人在灾害中的作用和对其他因素的影响,从法律角度看,可以将其简要地归纳如下:

1. 主体性。即人的致灾性存在于每一个参与各种自然资源利用者主体的身上,是其逐利性表现出来后,通过个体致灾性微量、超微量的聚集或者生物富集、汇集等情形,变成强有力的灾害致灾性。比如,1991年6-7月间的长江流域大洪水,在几年之后1998年5-9月又一次重来时,^⑥终于激发我国政府采取天然林禁伐和“退耕还林还草”国家政策的强制推行。应当说,这些国家政策的发布和实施,就是针对长江流域中上游,尤其是长江上游自然资源包括森林、草原和自然生态的保护义务而言的,是对人的治灾性的激发,以及其主体义务性的积极肯定,并通过具体政策强制其履行。

2. 必然性。人的致灾性在任何一次自然灾害、自然人为灾害和人为自然灾害、人为灾害中,都会看到其影子。比如,2003年4月,当非典疫情引发全国性公共卫生事件后,从2004年开始到2006年,我国各级政府及政府部门制定了一大批综合性突发事件应急预案和专项性应急预案。那么,应急预案启动之后,该怎么做才是合法的、有效的呢?2012年7月21日,北京发生了严重的城市洪水灾害,被人们戏称为“到北京看海”。当时,北京发生特大暴雨,城市洪水的应急预案启动后,其实施效果并不理想。所以,“7·21大暴雨”引发的北京城市水灾初期,社会各界及社会公众不知道该怎么应对。于是,警察照样给在洪水中路边抛锚的车辆贴罚单,其他的应急措施,也是乱成“一锅粥”!再如2013年10月6日开始的余姚水灾中,当地政府虽然启动了三个应急预案,^⑦但是,并没有有效避免“菲特”强台风和“丹娜丝”超强台风带来的“双台风效应”即聚集效应,从而,也就没有让余姚市域避免水漫金山,社会公众被困在家中无法外出,整个城市生产生活全面受到严重影响,社会公众对政府应急预案迟滞启动的行为根本无法“情有可原”^⑧的情形发生。加上,余姚市域的洪水灾害信息传递不畅,媒体灾情报道迟缓不实,灾民救护不

及时,发放救灾物品放在闹市区,众多社会公众被洪水堵在家中不能及时获取食物和饮用水,跟“闹着玩儿似的”。^⑨

3. 可控性。所谓可控制性,即人的致灾性具有可控制的属性,是指在防灾减灾法律体系之下,通过减灾义务的体系化配置,把灾区政府、非灾区政府和社会公众、各种组织等主体所应当承担的法律义务,进一步明确化和措施化,继而,通过灾区政府各个职能部门的有效合作,也就是说灾区政府职能部门的职责协同化,形成强有力的减灾能力的情形。这种可控制性本身,就是通过“一案三制”来有效地制约人的致灾性转化成灾害发生的原因和根源,从而为减轻灾害损失作出不懈努力。与此同时,人的致灾性控制在体制、机制和法制这“三制”的有效运行之下,成为利用自然资源义务分配即生态资源利用负外部性控制的有效路径。在这种路径被发现后,通过路径选择、路径固定和路径维持,从而形成有效的路径依赖——在灾害法学概念下,以灾害应急预案的制定为基础,形成不断依靠灾害预案构造的灾害应对体制、机制和法制,从根本上控制人的致灾性向灾害的损失性转化。

4. 义务性。对于国家生态安全战略的实现而言,国家可以通过国家政策以及法律法规等,来界定地方政府对国家的生态安全义务。而这种义务是一种抽象义务,要具体化和体系化,并以具体的措施以及相应的工程建设、实际的工作与具体的行动,转化成实实在在的政策效用。需要强调的是,如果当地政府不进一步把国家生态安全战略分解,或者进行义务化处理,变成当地政府的义务、政府部门的义务(即职责分工)、当地社会组织的义务和社会公众的义务的话,国家生态安全战略的实现将是无从谈起。因此,“义务性”本质上是针对人的致灾性控制的五个层次,即人的个体层次、群体层次、整体层次和政府层次、社会组织层次而言的。其中,人的致灾性控制的义务,站在国家生态安全战略实现或者自然资源利用的生态文明控制角度看,就是把这些体系化的义务变成一种生态资源利用层面的正外部性而已。

四、人的致灾性根源

“人的致灾性”概念的提出,旨在强调在生态危机发生的必然性当中,人的因素所占的比例或者所起的作用本身,是一种以必然性表现出来的外部性。这种外部性的分析与揭示,是说在自然资源利用过程

中,生态安全作为一种社会公共品,社会公众都需要它,但是,社会公众可能都不想为它的维护支付相应的成本。尤其是,当社会公众为自己的产品或者生产、生活利益而无节制地利用自然资源或者生态环境时,必然导致出现的生态安全被破坏或者受到威胁的严峻情形。

在这里,“外部性”作为一种制度经济学上的概念,所要表达的是:边际私人成本与边际社会成本、边际私人收益与边际社会收益的不一致的情形。也就是说,在没有外部效应时,边际私人成本就是生产或消费一件物品所引起的全部成本。当存在负外部效应时,由于某一生产者的环境污染行为,导致另一生产者为了维持原有的产量,必须增加诸如安装治污设施等所需的成本支出,这就是外部成本。于是,边际私人成本与边际外部成本之和,就是边际社会成本。当存在正外部效应时,企业决策所产生的收益并不是由本企业完全占有,还存在外部收益。边际私人收益与边际外部收益之和就是边际外部收益。具体说明如下:

(一) 市场失灵与生态环境的外部性

对于自然资源利用中的生态安全而言,因为是人的一种生态利益需求的表现,而市场不能当然提供生态环境的正外部性,即只有边际私人收益和边际社会收益,而不需要支付负外部性,即边际私人成本和边际社会成本。这其中是什么原因呢?就是市场失灵现象,也就是说,市场不见得把人的生态安全需求当成一种公共品提供给社会。于是“人的致灾性”——如同上文的导致雾霾灾害发生,与每一个人具有致灾性的行为、生活方式和社会的生产模式等有关。

每个人身上导致霾灾的致灾性很微弱、很微小,甚至微弱、微小或者极微到可以忽略不计,但是,正是这种非常微弱、微小的人的致灾性的聚集、集合或者在一定时间、空间条件下的汇聚,必然导致对资源、对各种环境要素的利用,可能就会带来灾难性的后果。就如同太湖污染一样,太湖流域有众多的企业向太湖中排放生产污水,可能全部或者大部分排放污水的企业,都是达标排放或者合法排污。但是,由于水体接纳污水的能力和其自净能力有限,包括当地取水区即水源保护区梅梁湖的水,最后都遭受污染,结果经常爆发叫做“水华”的水污染。这种“水华污染”,其实就是太湖水体被各种污染物充填之后,导致的水中

蓝藻、绿藻过量繁殖所致。“绿哗哗”的一片不仅仅是非常难看,影响视觉感受,更主要的是太湖的水质达标要花费很大的代价,支付很高的成本。

所以,各地霾灾的多发、水污染的治理本身,一方面,说明大气环境的生态安全出现了严重的问题,另一方面,也说明市场失灵背景下,利用生态与自然环境的各类主体,只知道享有这些资源的权利或者攫取收益,而不知道承担义务或者负担与履行自己的义务,从而导致生态环境的负外部性——不履行保护生态环境的义务,必然导致生态环境的边际社会收益降低,而边际社会成本增加的现象。这种现象,虽然很大程度上被遏制,但是,市场机制不能有效发挥其积极作用的“市场失灵”,是生态环境的负外部性不断被强化的根源所在。

(二) 政策失效与生态环境的外部性

所谓政策失灵,是指相关国家政策对于相关主体行为干预的效力减弱或者无效的情形。在我国,政策失灵最典型的实例,就是垃圾分类、秸秆禁烧和禁塑等国家政策,通过相应的方式发布之后,并没有让社会公众形成良好的垃圾分类、秸秆禁烧和禁塑的生活习惯,从而让这些政策的法律效用,变成社会现实中的生态环境保护的积极型或者正外部性层面的效用、效果或者效力,即人的约束力、控制力或者社会责任与权利、利益享有的对称能力。

比如,2007年12月31日国务院办公厅发布《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》(国办发〔2007〕72号)文称,为落实科学发展观,建设资源节约型和环境友好型社会,从源头上采取有力措施,督促企业生产耐用、易于回收的塑料购物袋,引导、鼓励公众合理使用塑料购物袋,促进资源综合利用,保护生态环境,进一步推进节能减排工作,经国务院同意,严格限制塑料购物袋的生产、销售、使用。2008年4月16日,商务部第五次部务会议审议通过《商品零售场所塑料购物袋有偿使用管理办法》,并经发展改革委、国家工商总局同意,于2008年5月15日公布,自2008年6月1日起施行,我国限塑令开始实施。但是,直到今天,实际上限塑令的实际实施效果,却是非常有限的。^[3]

由此,笔者提出“人的致灾性”这个概念,实际上是从人的环境影响行为的负外部性,或者人的环境影响行为当中,对于相应的政策性、法律性和道德性义

务的自觉承担、履行与实现的特性。科斯认为:如果人利用环境或者资源的交易费用为零,无论权利如何界定,都可以通过市场交易和自愿协商达到资源的最优配置;如果交易费用不为零,则制度的安排与选择,就是最重要的。也就是说,解决生态环境的外部性问题,可以用市场交易形式即自愿协商实现其正外部性的转换。

(三) 排污权交易中的“搭便车”

在环境保护领域,排污权交易制度就是科斯定律的具体运用。科斯理论的成功实践进一步表明,“市场失灵”并不是政府干预市场的充要条件,政府干预市场也并不一定是解决“市场失灵”的惟一方法。在生态环境所代表的生态安全利益的改革调整过程中,外部性问题要解决的关键是如何在社会成员中,分配生态资源利用制度变革所带来的新增利益的两个问题。即:一是“搭便车”——即为生态安全义务承担付出努力的主体,不能获得相应的全部报酬,应当如何处理;二是“牺牲者”——即在生态安全义务承担中,某些主体承担了别人应该承担的生态安全成本,对于这些“牺牲者”应当如何补救其利益,从而协调其中的利益关系。理由是,前一种情况即“搭便车”使生态安全义务的承担缺乏动力,而后一种情况即“牺牲者”过多的话,则可能为生态安全义务承担增加阻力。

由此而言,人的致灾性与生态环境的外部性存在着内在的关联性。人们在利用自然资源时,放任其任性或者不注意控制人们利用自然资源的过度冲动,或者把环境污染层面的任何需求无限放大时,必然引发霾灾、洪灾或者各种各样的灾害。这些灾害中,有些灾害的最初发生,可能与人的致灾性没有直接关系,但是在临灾期的灾害应急当中,也有可能应对失当,从而将本来应当防止或者减少的灾害损失,没有有效地加以减少或者防止,而让承灾体的相关损失被扩大,等等。

五、“人的致灾性”之佐证

(一) 具体灾害中“人的致灾性”表述

2010年8月8日甘肃甘南州舟曲县发生泥石流灾害,导致严重的人员伤亡和财产损失,就是因为城镇建设中,挤占泥石流通道并导致行洪能力严重下降,以及相关防灾工程设计标准过低的产物,这是城

市建设规划层面人的致灾性的具体表现。^[4]2013年8月3日云南鲁甸6.5级地震中,当地土木和砖木结构的房屋,在地震后出现大面积倒塌,造成617人死亡、112人失踪、3143人受伤,经济损失近200亿元。相比之下,2014年10月7日,云南省景谷6.6级地震中,当地土木和砖木结构房屋采用穿斗结构,却只造成1人死亡、325人受伤,经济损失为51亿元,人员伤亡是鲁甸地震的1/3~1/5,经济损失则为1/4。^[5]显然,同为土木和砖木结构的房屋,在建造时是否采取穿斗结构,便是一种技术性的防灾避灾手段。因此,鲁甸6.5级地震比景谷6.6级地震死的人多,财产损失严重,足以说明人的致灾性是通过土木和砖木结构房屋的“穿斗结构”来表现的。同样,在200起重特大火灾中,“人的致灾性”是通过违章操作、放火、用火不慎等来表现的,其人为属性在这200起火灾中分别占总数21%、11%和10%,总共为42%,足见,人的致灾性在火灾事故中,则是更为突出的原因。^[6]^{P674}

对于山地灾害来说,其灾害链的致灾因素分别包括地球内营力作用、外营力作用和人为作用3种,而人类过度利用资源的致灾因素,形成或者加长了山地灾害链,即包括水土流失、崩塌、滑坡和坡面泥石流等18种灾害链得以形成并被延长。^[7]另外,我国目前已建成和在建的核电站,在空间布局上,全部位于海岸带区域,必然让这些地区的地震、海啸、台风、风暴潮等灾害的致灾因子得以在空间上聚集。换句话说,我国核电站布局上的空间聚集特征,也是一种核电站安全性控制这种广义上的“人的致灾性”聚集性释放的一种表现。^[8]

尤其是,对于安全生产而言,我国先后出台诸如《安全生产法》、《矿山安全法》等,并发布《关于进一步加强安全生产工作的决定》等系列法规和政策文件,安全事故的防范和控制的制度资源,不可谓不丰富。但是,在全国各地的煤炭生产中,相当一部分开采条件恶劣,技术装备落后、管理不到位、地方监管法律法规不健全且不到位,加上,550万煤矿工人安全素质很差的较高,导致小煤矿、乡镇煤矿的生产事故频发。对这些事故进行分析,不论是采用1939年查姆勃和法默“事故频发倾向论”,还是1936年海因里希“事故因果连锁理论”(人的不安全行为是事故发生的主要的直接原因),或者采用博德事故

因果连锁理论,以及亚当斯事故因果连锁理论,抑或瑟利事故模型等,都足以说明,“人的不安全行为”是导致这些煤矿生产事故的重要因素之一。^[9]由此而言,只要仔细甄别,在任何一次灾害或者一批事故当中,人的致灾性存在,都是一个不争的事实。

(二) 雾霾成灾中人的致灾性

我国各地发生的雾霾演绎成雾霾灾害,是灾害法学上正在研究的一个重要现象。在我国,雾霾形成的普遍性,那就是传统土壤尘、燃煤、生物质燃烧、汽车尾气与垃圾焚烧、工业污染和二次无机气溶胶为凝结核而生成雾霾。其特殊性在于:雾霾形成速度和扩散快、凝结核体积(直径)跳跃式和突发性增长,与霾灾发生区域的微生物种群及土壤、水源严重面源污染密切相关。^[10]加上,我国居民对环保意识水平较低,忽视了日常生活中各项行为的约束,没有多少公民承担社会责任的行动,必然加剧城市空气污染的程度。^[11]例如,有学者认为,2013年1月,我国大范围雾霾的成因,是此次雾霾以特殊气象条件为主导的机动车尾气及煤烟型复合污染引起的。^[12]^{P104}相比之下,2013-2014年陕西咸阳地区先后遭遇多次大范围持续雾霾天气,其成因除了大气环流西风指数较高,多持续静稳天气,形成有利于雾霾产生的气象条件外,与人类活动造成不断增加的污染物排放有密切的关联。^[13]

有研究数据显示,城市居民的日常生活中,烹饪饮食与PM2.5的“贡献”之间的内在关联性,便是抽油烟机把厨房的油烟几乎全部未处理型排放到大气当中。资料显示,北京地区1980-2008年雾霾日总体呈增长趋势,从1980年的年均50天左右,增加到2008年的72天,城区出现的频率则更高。就北京地区的秋季雾霾而言,PM2.5污染的特征是,城区人为排放产生的高细颗粒物浓度是最重要的一个原因。^[14]^{P419}另一学者的研究结论是,2014年2月19~26日,北京市出现持续严重雾霾天气,北京市大兴、朝阳、顺义、昌平、延庆五个采样点PM2.5/PM10颗粒物开始增加的时间,从下午2点开始,持续到次日9点达到峰值。其间,一个最重要的时间点,便是北京市民的晚餐时间即每日18-21点,在饮食烹饪过程中,油烟排放的一个集中时期。^[15]

所以,雾霾频发作为大气污染物过量增加,严重超出大气环境的自净能力之后,必然发生的一种人为

灾害现象,更多的原因或者致灾因素,便是社会公众的社会责任意识或者担当社会责任即大气污染物减排的责任感缺失,是导致环境生态恶化的主要诱因,在主体层面包括以邻为壑的环境污染者个人。^[16]还有,在雾霾天气风险的社会放大中,社会公众的经验感受和问题本身的性质是风险的社会放大的内在驱动力。有学者认为,社会公众对自愿活动带来风险的接受程度大约是非自愿活动的1000倍。^[17]但是,PM2.5污染以及霾灾并不具备公众自愿性因素,社会公众是不会主动承担霾灾风险的,由此而言,PM2.5过量增加带来的霾灾风险非自愿性,放大了霾灾风险的危害性。^[18]于是,就自然而然地发生了PM2.5致灾风险,也就是在灾害法学上所谓“社会性涟漪放大效应”^⑩。这种涟漪放大效应本身,揭示了霾灾中社会公众微量或者超微量“人的致灾性”的聚集,与来自媒体的过度传递性放大危害的事实。

(三) 城市灾害中“人的致灾性”控制

在我国,城市规模的日益扩大,导致城市“热岛效应”、“狭管效应”等日益严重,这不仅导致了城市人居环境不断恶化,而且,还加大了气象灾害的发生频率及其危险性。于是,在我国城市市区的承灾能力建设中,通过各种制度安排和技术措施等,如增加雨水管网的分布,加大排水管网的泄水能力,加强广场与道路的透水性等,^[19]就成为极为重要的城市水灾控制的措施。尤其是,在我国城市洪水灾害应对中,采取防洪排涝和非工程措施并举的综合防治措施,在不断推进和加强海绵城市建设中,分层编制洪水风险图,^⑪^[20]从具体措施上增强城市对于城市水灾的抵御能力,改变城市的水生态环境,并结合城市黑臭水体治理,完善城市水景观和中水回用系统建设,对于实现宜居城市目标建设而言,当然是一个根本性的选择。^[20]这一点表明了,在克服城市蓝线^⑫^[21]规划中“人的致灾性”的需要加以有效控制。

有学者认为,在我国洞庭湖的开发利用中,就存在围湖垦殖即围湖造田及堵叉并流等利用型“人的致灾性”,已经导致洞庭湖的湖泊面积减少了1659KM²,减少调蓄洪水能力 8×10^9 M³,从而,导致洞庭湖湖泊水面积净减少38.1%,湖泊容积净减少40.6%,^[22]现在,历史上“八百里洞庭”的浩渺水面已不复存在。毫无疑问,长久的盲目型倡扬围湖垦殖政策的“人的致灾性”必然导致洞庭湖面积缩小、各种

洪涝灾害严重爆发,这一严峻事实,一再证明着一个规律性真理——人的致灾性实际上就是不尊重客观规律导致各种灾害的“人的不当行为实施性”。

在各种各样的城市灾害中,比如城市水灾、城市地下水污染灾害、城市地面塌陷和城市交通拥堵灾害等等的发生原因中,人的致灾性是一种常常被忽略的根本因素。换句话说,城市建设本身从城市规划、城市文化特色和城市水生态系统安全,尤其是,城市蓝线规划与实施方面,缺乏足够的智慧和长远眼光。而在宜居城市的口号下,如果缺乏城市优势资源的呵护、保护和维护的观念和意识,是必然让城市成为距离宜居宜商宜业等目标越来越远的地方。从这个意义上说,我国海绵城市的试点^⑬建设本身,就是要在城市宜居化改造和发展的过程中,不断控制和克服各种各样形式的“人的致灾性”,让城市灾害越来越少和越来越容易控制。

(四) 社会管理创新与“人的致灾性”控制

建立行政系统之外外系统协同联动的控权机制,对预防与遏制行政权滥用,提高行政合法化水准和服务质量,确保政府公信力和社会安定和谐,继而对我国全能型政府的行政权力介入“人的致灾性”控制,是具有积极作用的。为了达到前述目标,有学者认为,我国政府治理应当建立“回应型”治理模式,改变“压制型”治理模式,让行政相对人有序参与,以“平衡论”为理论基础,维护社会“韧性稳定”为终极目标^⑭,如此,可从根源上实施风险防范、危机处理和权益保存。在目前,我国正在进行的社会管理创新改革的本质,就是从单纯政府管理向多元社会主体协同治理的根本转变。^[23]也就是说,通过征募社会资源参与社会治理,其最大的难题是实现社会自治和公共责任的平衡,而所谓“反思理性法理论”恰恰为我们克服这一难题,提供了有意义的一种思路上的借鉴。^[24]

在我国,抑制或者控制“人的致灾性”从环境保护角度看,一方面,是赋予公民、法人和其他组织环境权,并以环境权的请求权功能加以拓展。^⑮比如,我国《环境保护法》第53条规定,公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利;另一方面,则是同时加诸公民、法人和其他组织以相应的环境义务,在权利义务的平衡中,有效遏制人的致灾性。所以,对“人的致灾性”控制,学者认为,应当从行政行为向行政方式挪移,实现“政府管理”

理念转向“公共治理”也就是合作治理理念的转变,鼓励各方参与,走向柔性行政等。我国公共行政管理,应当被赋予诸多“合作治理模式”的特质,^①这是由我国的社会主义国家性质决定的。

在此,笔者认为,“人的致灾性”控制,在灾害法学上,还应当特别强调公民、法人和其他组织对自身致灾行为的有意识控制,尤其是责任伦理意识的养成上。灾害法学上的责任伦理学,作为对社会发展中相关责任承担分配态势的一种学说反映,既是对社会发展代价的伦理反思,又是对各主体社会责任的伦理追问。在韦伯看来,生活在现实社会中的人,其信念伦理和责任伦理为人类行为提供伦理意义的行为准则。在我国,基于责任伦理意识的培养,唤醒公民、法人和其他组织各行为主体的生态环境责任感,增强这些行为主体对自身环境行为的责任认知和责任实践能力,从而使环境责任意识内化为各个责任主体的道德品格,继而升格为法律义务积极履行的主动行为,就可

以有效解决我国环境治理的所有困境尤其是霾灾问题。^[25]

六、结语

“人的致灾性”概念,既是灾害法学的上的一个非常重要的概念和基础范畴中的问题,也是一个将人既是致灾体又是承灾体,其身上携带着各种各样的致灾因子,放到一种学术分析的视角加以评判和分析现实问题。

“人的致灾性”概念的提出,揭示了霾灾以及许许多多的各种灾害发生的组合因素中,人为因素作为核心性的致灾因子,对孕灾环境的形成,灾害法学是不会轻视的。因此,“人的致灾性”与“人的治灾性”这样的两分法,就成为一种专门的分析工具或者方法,为我们分析灾害法学中的一系列问题,找到了方法论层面的“智能锁钥”。

注释:

① 资料显示,我国70%以上的城市、50%以上的人口,其地理位置和空间分布,均处于气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害等严重发生地区,比如,我国2/3以上的国土面积,经常受到洪涝灾害的威胁,全国32个省、自治区、直辖市,都发生过5级以上破坏性地震。参见:中国的减灾行动(2009-05-11),一、自然灾害状况。

② 所谓“北京蓝”是一个作为北京市在重大国际赛事、政事或者国事活动中,通过临时消霾措施和各种综合性措施,减少大气污染物排放,从而使北京市域出现蓝天白云的一种临时性人为防灾减灾的社会活动现象。比如,“奥运蓝”、“APEC蓝”和“阅兵蓝”等。

③ “一案三制”即我国灾害应急管理中的,一个应急预案与应急管理的体制、机制和法制的简称。

④ 参见王建平《巨灾下的医疗资源调集能力限制的立法思考——以汶川大地震“院内死亡率”与“外送伤员量”双高为视角》,《当代法学》2014年第1期,第59页的相关论述。

⑤ 依笔者之见,人的治灾性即人类社会应对各种灾害,通过法律制度等进行控制和制约致灾因子,并对承灾体的易损性、脆弱性加以改造,从而避免灾害损失或者防范灾害损失扩大的属性。

⑥ 1998年5-9月的长江发生的又一次全流域型特大洪水,其水位之高、次数之多和高水位持续时间之长,都是空前的。这次大洪灾中,溃决洲滩民垸1975座,淹没耕地358.6万亩,受伤人口231.6万人,因灾死亡1562人。

⑦ 这三个应急预案分别是:(1)2007年4月3日发布的《余姚市气象灾害应急预案》;(2)2007年7月16日发布的《余姚市防台风应急预案》;(3)2009年10月13日发布的《余姚市自然灾害救助应急预案》。

⑧ 2013年10月6日开始,每天有新灾情传出:有灾民两天没有吃喝,买一点花生白菜需100多元;待产孕妇3天没吃饭;灾民裹着报纸在交通局大厅过夜;志愿者运送救灾物资遭灾民哄抢;交通全部瘫痪;全城水淹70%;加油站汽油泄漏;灾民围堵电视台报道车;养猪场死猪需要处理等等状况扎堆发生。

⑨ 根据商务部《生活必需品市场供应应急管理办法》(2011年11月7日)第27条的要求,余姚市政府并没有完全做到。

⑩ 2010年8月7日晚24:00左右,甘肃省甘南州舟曲县城北侧的三眼峪和罗家峪同时爆发特大山洪泥石流,泥石流所流经区域被夷为平地。月圆村、椿场村被全部淤埋、摧毁,三眼村、北门村、罗家峪村、瓦场村大部被毁,泥石流直穿县城堵塞白龙江,形成堰塞湖,白龙江水位上涨10米,舟曲县城区1/3被淹,1675人死亡,损毁房屋200余栋。参见:王根龙等.舟曲2010年“8.8”特大泥石流灾害致灾元素[J].山地学报,2013(3):349.

⑪ 依笔者之见,在灾害法学上,各种对于灾害因素或者单灾种灾害现象危害性的过度解读或者过度的人为放大,从而导致社会公众的不知情恐慌或者紧张。比如雾霾灾害即雾霾的形成原因中,直至今日,人们还是没与自己的日常生活行为建立起应有的联系,总是将霾灾形成的原因,指向企业生产或者某几个原因,自己则置身事外,可以不承担任何义务或者责任。所谓“社会性涟漪放大效应”,是指对于雾霾灾害而言,如同向水面投入一块石子一样,这个石子越大越重或者投入水中时力量越大(参加大气污染物排放的人数越多、污染物种类越复杂或者经过自媒体的霾灾危害性描述越严重、传递范围越广等),水面上的涟漪波纹越密、传递越快越远的放大效应。

⑫ 即把洪水风险图还可以分为:实际洪水淹没图、洪水风险预测图和水灾风险评估信息等三个层次。参见:李帅杰等《城市洪水风险图编制研究——以福州为例》,《灾害学》2015年第1期。

⑬ 所谓城市蓝线,是指城市规划确定的江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体保护和控制的地域界线。我国《城市蓝线管理办法》(2005年11月28日建设部发布)第2条的规定。

⑭ “海绵城市”是指城市能够像海绵一样,在适应环境变化和应对自然灾害等方面具有良好的“弹性”,下雨时吸水、蓄水、渗水、净水,需要时将蓄存的水“释放”并加以利用。2015年4月2日,全国有16个城市作为首批海绵城市建设的实践者,开始进入实际运作阶段。

⑮ 详观论述请参见:崔卓兰《行政自制理论的再探讨》,《当代法学》2014年第1期;戚建刚《论群体性事件的行政法治治理模式——从压制型到回应型的转变》,《当代法学》2013年第2期。

⑯ 参见张震《环境权的请求权功能:从理论到实践》,《当代法学》2015年第4期。

⑰ 参见江国华《从行政行为到行政方式:中国行政法学立论中心的挪移》,《当代法学》2015年第4期。

参考文献:

- [1] 中国的减灾行动(2009-05-11),一、自然灾害状况。
- [2] 王建平.减轻自然灾害的法律问题研究(修订版)[M].北京:法律出版社,2008.
- [3] 佚名.“限塑令”为何作用相当有限[N].北京晚报,2008-06-11(4).
- [4] 王根龙等.舟曲2010年“8.8”特大泥石流灾害致灾因素[J].山地学报,2013,3.
- [5] 侯建盛等.2014年云南景谷6.6级地震与云南鲁甸6.5级地震致灾因素分析[J].灾害学,2015,2.
- [6] 姜连瑞.200起重特大火灾事故统计分析及其灭火对策[J].消防科学与技术,2013,6.
- [7] 钟敦伦等.论山地灾害链[J].山地学报,2013,3.
- [8] 侯西勇等.我国沿海核电发展态势、致灾因素分析及研究建议[J].科技促进发展,2014,4.
- [9] 张东等.我国煤矿安全生产事故的致灾因素分析[J].中国安全生产科学技术,2013,5.
- [10] 顾为东.中国雾霾特殊形成机理研究[J].宏观经济研究,2014,6.
- [11] 文琼瑶.城市空气污染治理策略分析[J].科技创新导报,2015,16.
- [12] 吕效谱等.中国大范围雾霾期间大气污染特征分析[J].湖南科技大学学报(自然科学版),2013,3.
- [13] 牛乐田等.咸阳市雾霾天气气候特征分析[J].咸阳师范学院学报,2015,4.
- [14] 赵秀娟等.北京地区秋季雾霾天PM_{2.5}污染与气溶胶光学特征分析[J].环境科学,2013,2.
- [15] 马小会等.北京地区一次持续性严重雾霾天气过程分析[J].华北电力技术,2008,8.
- [16] 白洋等.“雾霾”成因的深层次法律思考及防治对策[J].中国地质大学学报(社会科学版),2013,6.
- [17] Starr C. Social benefit versus technological risk[J]. Readings in Risk, 1969.
- [18] 邓滢等.网络新媒体时代的舆情风险特征——以雾霾天气的社会涟漪效应为例[J].中国软科学,2014,8.
- [19] 翁莉等.城市暴雨灾害风险评估及防御对策研究——以江苏省南京市为例[J].灾害学,2015,1.
- [20] 李帅杰等.城市洪水风险图编制研究——以福州为例[J].灾害学,2015,1.
- [21] 城市蓝线管理办法(2005年11月28日建设部发布,2006年3月1日施行).
- [22] 郑伯红.洞庭湖洪水致灾机制与生态治理研究[J].生态经济,2001,12.
- [23] 刘旺洪.社会管理创新与社会治理的法治化[J].法学,2011,10.
- [24] 丁延龄.社会治理创新的反思理性法模式——以反思环境发为例[J].政法论丛,2015,4.
- [25] 钱振华等.关于环境治理的责任伦理反思——基于中外雾霾问题治理的比较分析[J].北京科技大学学报(社会科学版),2015,3.

A Definitions on Caused Disasters by Anyone of its Feature

Wang Jian-ping

(Law School of Sichuan University, Chengdu Sichuan 610065)

【Abstract】Caused disasters by anyone is the variety of disasters induced by human misconduct, triggering or aggravating, gather disaster factor, bring property catastrophe losses. This property has a main body, inevitability, controllability and obligations and other characteristics, reasons for its occurrence is that the market failure, policy failure and external ecological environment, coupled in many cases, public individual “Caused disasters by anyone” too weak or small, it is treated as having no academic value of hazard observation body, and the human use of natural resources, excessive sexual behavior, human hazard may be achieved by a detailed analysis and study of the various disasters, to prove it. This is a very important law on disaster concepts and basic category.

【Key words】anyone hazard; disaster law; ecological environment; excessive behavior; basic category

(责任编辑:唐艳秋)