

注重环境保护，防范自然灾害

——评 *Facing Catastrophe*：

Environmental Action for A Post-Katrina World

马国泉*

Robert R. M. Verchick. (2010). *Facing Catastrophe: Environmental Action for a Post-Katrina World*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 322PP.

早在 20 世纪末，有学者就已经指出，在过去的五十年间，人类对自然环境的冲击明显加剧。遍及全球的工业化以及为提高生活水平而做出的种种努力不但吞噬了无数的自然资源，更将大量的污染物质倾投入大自然里（Soroos, 1999: 27）。无论是对中国还是美国，如何处理环境污染都是一项极其严峻的挑战。2013 年初，享誉美国学界的中国问题专家沈大伟（David Shambaugh）的新作《迈向世界的中国：一个羽翼未丰的强国》（*China Goes Global: The Partial Power*）问世。书中写道：一方面，中国在生产和使用非碳替代能源方面正处于世界领先的地位，另一方面，中国国内的环境污染极大地影响了全球气候的变化和环境的退化（Shambaugh, 2013: 149）。环境保护的复杂性和艰巨性由此可见一斑。

环境污染所造成的严重后果，人们并不是一目了然的。2005 年 8 月 29 日发生在美国的“卡特里娜”飓风，虽然横扫美国南部沿墨西哥湾的各州，使一些

* 马国泉，傅尔布莱特政治学/公共行政学资深专家，美国洛杉矶加利福尼亚州州立大学政治学教授，行政领导研究中心主任。

大城小镇沦为泽国，数十万灾民流离失所，但舆论界首先看到的只是政府部门的行政不力、治理不当，并没有深究其源，进一步洞察灾害与环保间的内在联系。9月2日，《纽约时报》即刊载专文，矛头直指联邦紧急管理署（Federal Emergency Management Agency）和署长迈克尔·布朗（Michael Brown）。文章说，早在2001年“911”事件发生之前，该署就已经列出美国最有可能要面对的三项灾难：对纽约的恐怖袭击、洛杉矶市的大地震以及新奥尔良的飓风。既然早有预警，为何新奥尔良和美国依然到头来毫无准备？该报指出，长期以来，布什政府一直视联邦紧急管理署为非己出的养子，从未认真重视，于是大批经验丰富的专业人士被迫出走。人才严重流失，以至美国的救灾能力正在急剧下降，极其令人担忧（Krugman, 2005）。若干年后，才有人意识到这其实是为忽视环保的人们敲响的警钟；才有学者在灾难过后，痛定思痛，追本溯源，直指环境恶化是这场自然灾害的一大元凶。罗伯特·佛奇科（Robert R. M. Verchick）就是其中的一位。

2010年，哈佛大学出版社出版了罗伯特·佛奇科（Robert R. M. Verchick）所著的《面对灾难》（*Facing Catastrophe: Environmental Action for a Post-Katrina World*）一书。学界反应热烈，对该书推崇备至。耶鲁大学的法学教授，环境法专家凯萨尔（Douglas A. Kysar）认为，“卡特里娜”飓风给环境政策制定者敲响了警钟，而该书及时对此作出回应，是一本值得一读再读，反复阅读的佳作。（This is a book that deserves to be read, re-read, and read yet again.）伯克利加州大学法学教授，能源和资源课题组主任，法律，能源和环境研究中心共同主任法贝尔（Daniel A. Farber）指出，“卡特里娜”飓风不只是一场风暴，它更把政府灾难面前溃不成军的丑态暴露无遗。究竟怎样去应对诸如气候变化等其它各种重大的社会风险，读者从这一悲剧中可以学到许多经验和教训。（见该书封底）

一、作者简介

佛奇科是新奥尔良洛耀拉大学（Loyola University New Orleans）的环境法高

第尔圣马丁杰出学者讲座教授 (Gauthier-St. Martin Eminent Scholar Chair in Environmental Law), 该校环境法和土地使用研究中心的主任。2009 年至 2010 年, 他曾短暂入仕从政, 在美国联邦政府的环境保护署担任主管政策的助理署长, 协助制定适应气候变化的政策。与此同时, 他也是奥巴马总统的各部门适应气候变化特别工作组的成员。

佛奇科于 1986 年以优异成绩毕业于斯坦福大学, 之后前往哈佛大学法学院继续深造, 于 1989 年以优等毕业于该校。他曾在位于堪萨斯城的密苏里大学法学院任教达 11 年, 也曾在中国的北京大学和丹麦的阿尔赫斯大学 (Aarhus University) 当过访问教授。

佛奇科的主要研究领域包括环境政策, 环境公正 (environmental justice)^①和灾害法。他的学术写作主要围绕气候变化的适应、环境公正以及灾害法的研究制定。其论文分别发表于《加利福尼亚法律评论》《南加利福尼亚法律评论》, 以及哈佛大学、斯坦福大学、伯克利加利福尼亚大学的环境法刊物。2010 年由哈佛大学出版社出版的《面对灾难》一书以环境保护的原则为基础, 提出了审察灾害法的一个新的视角, 同年被美国图书馆协会评为当年的《选择》杰出学术著作 (A CHOICE Outstanding Academic Title of 2010 by the American Library Association)。

作为一个钻研环境法的杰出学者, 长期以来, 佛奇科一直致力于维护环境生态, 捍卫环境利益。还在进入学界之前, 作为西雅图的一所律师事务所的律师, 他就曾代表一些地方政府或私人团体, 就与环境法和宪法有关的争议纠纷提出控告。进入学界以后, 他一如既往, 为密苏里州和华盛顿州的社区团体提供法律咨询。此外, 他还在美国最高法院和联邦上诉法庭审理的一些重大案件中代表环境利益向最高法院和上诉法庭递交第三者意见书 (friend of the court briefs)。

① 美国环境保护署给“环境公正”的定义是: 在制定、执行和落实各项环境法、规章和政策方面, 公平地对待全体民众, 不论其种族、肤色、性别、国籍和收入, 并使之有意义地参与这些活动。(… the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, sex, national origin, or income with respect to the development, implementation and enforcement of environmental laws, regulations, and policies.)

二、环境保护刻不容缓

《面对灾难》一书的主题是，美国政府应当在如何管理天然的基础设施、公平分配资源以及应对公共风险等方面发挥更强有力的作用。针对如何改进美国联邦政府有关环境影响的评估，湿地的开发，空气排放，洪水防控，等等，作者都提出了一系列有益的建议。该书长 322 页，分为三大部分，共有十章，引言之后，第一部分开门见山，提倡人类社会要拥抱绿色（Go Green）。这一部分共有四章。第一章回顾大自然为人类社会提供的各种各样的基础设施。第二章展现这些生态系统如何在全球各地保护了众多的社区，使之免受洪水、地震、火灾以及其他灾害的蹂躏侵蚀。第三章指出现有的法律以及相关部门未能尽职尽责，积极捍卫保护这些防灾抗灾的天然屏障。第四章批判当今的环境法和财产体系，对这些天然屏障的应有价值缺乏认识，以至人类社会面对自然灾害时穷于应付，处处被动。所以，在公共治理、管控、经济刺激以及财产私有法等方面的具体改革都应当摆上议事日程，以便进一步提升这些在危机时我们可以信赖的自然体系的作用。

作者认为，我们应当把大自然看作为人类社会的基础设施，我们应当懂得，我们周围这些众多的天然体系，就如同城里的有轨电车或者污水处理工厂一样，也必须认真维护，不单要定期监测，更要经常保养。作者把基础设施分作两类：一类由钢铁水泥建造而成，他称之为灰色基础设施（gray infrastructure）；另一类则指的是湿地、森林、河流等天然的基础设施，作者称之为绿色基础设施（green infrastructure）。作者说得好，重建灰色基础设施还有可能，只是耗财费力，而重建绿色基础设施，试图恢复自然则几乎无法实现（Verchick, 2010: 24）。

如何爱护，珍惜绿色基础设施？有学者提出的“工业绿化”（the greening of industry）可以称得上是拥抱绿色的一项重大的战略方针。实施“工业绿化”要求各工厂企业不能以为符合政府制定的环保规章条例的标准就算大功告成。他们还必须就自身对环境造成的许多其他影响承担责任。他们不但要对污染空气、

污染水体负责，也要对用能、用水、用其他原材料所可能造成的后果负责，要对其产品的使用和弃置以及其供应商的行为负责。它们还要对自己的员工，企业外的民众，包括社区和环保团体负责。

实施“工业绿化”意味着工厂企业要采取前瞻、主动的环保策略，不能因没有罚款而沾沾自喜，以为没有臭名远扬就可以高枕无忧。工厂企业要就其作业流程的环境质量，其产品的环保属性等方面在同业间互争高低。他们的思路不能再停留在环境的管理和污染的预防，而是要从可持续性的角度，从主导环境的角度筹划远景，展望未来（Fiorino, 2006: 90 - 98）。可以想像，积极推动“工业绿化”将会极大地有助于维护绿色基础设施，有助于防范自然灾害，有助于人类社会的进一步繁荣和发展。

值得一提的是，试图阻挡可持续性发展的却是一股由经济发展和消费欲望所驱动的，汇集了现代化、全球化、城市化的巨大洪流（Hempel, 2009: 56）。如何不随波逐流，坚守工业绿化的信念，致力可持续性的发展，对朝野上下都是严峻的考验。

《面对灾难》一书第二部分的重点是力争公正（Be Fair），共有三章。第五章通过解析美国和亚洲地区发生的一些案例，如1906年洛杉矶市大地震和火灾，1927年密西西比河河水泛滥成灾，以及2008年中国四川地震等，说明自然灾害和社会不公之间的关系。第六章探讨法律为什么未能保护在灾难发生时最容易受到危害的群体，指出这正暴露了社会契约（social contract）的解体，意味着政府的失责。而之所以造成这种解体和失责，部分的原因在于一味追随自由市场的经济模式，鼓吹“自己搞定”（“you're on your own”），以至政府理应提供的服务变成一纸空文，从未兑现。与此同时，各种有意无意的涉及种族、性别等的偏见歧视，更使最容易受到危害的那些群体难以提高自身的恢复和适应能力。第七章针对上述问题，从立法和政府控管的角度，提出了一些尝试性的建议。

作者认为，一方面，许多国际协定对自然灾害的管理都十分重要，包括美国政府已经批准的消除各种形式的种族歧视的协议，有关难民地位的议定书，

以及美国政府尚未批准的有关经济社会和文化权利的国际公约，消除各种形式的对妇女的歧视的协议，有关儿童权利的协议等等。另一方面，这些协议尽管已经签署多年，但都不是特别地着眼于灾害的管理。其结果是，协议中提到的一些权利很难在传统的意义上，从法律的角度予以落实。

作者着重讨论了两项近年来的国际协定，认为这两项条约代表了国际间为应对自然灾害而作的创新的努力。第一项是2005年在日本神户召开的“世界减轻灾难”会议（The World Conference on Disaster Reduction）上通过的《兵庫行动框架》（*The Hyogo Framework for Action*），其目的是为了通过加强各种灾害反应计划，并把预防灾害计划纳入公共健康、教育和经济发展等各个领域，从而降低人类社会经济和环境等方面的损失。另一项条约则是1992年应当时的联合国秘书长要求，由联合国通过的一份文件，题为有关内部迁移人口的指导原则（the Guiding Principles on Internally Displacement）。和兵庫框架一样，这份指导原则也是为了减低灾民受害的风险，并为进一步立法打下基础。

第三部分围绕保障安全（Keep Safe）这个主题，分三章来进一步阐述如何防患于未然。政府在作出决定的时候如何加大安全幅度？如何充分认识自然灾害的风险莫测以作出负责，透明的决定？第八章讨论决策者用来评价灾害的风险和不确定性的两种各有侧重的方法：一是强调预防，另一则以社会福利为着重点。作者认为，大多数有关健康，安全，和环境的法律都强调以预防为主，是较好的做法，理应进一步推广。第九章则重新回顾“卡特里娜”飓风所导致的新奥尔良地区水灾的两个方面，即美国联邦政府为该地区如何防范风暴所做的选择，以及预防性的环境分析对美国工程兵团如何选择该市防洪体系的影响。两相比较之下，这场水灾给人们的教训是：如果认真地进行预防性的分析，政府的决策者将会有更多的余地来维护公共安全。在第十章中，作者针对一些低概率但高危害的自然灾害，提出了一个分析其风险和不确定性的更佳方法，而这也就是如今工程兵团在分析美国南部墨西哥湾的防洪时所采用的方法。

强调预防，就必须坚持预防原则（the precautionary principle）。1992年的《里约环境和开发宣言》（*The Rio Declaration on Environment and Development*）宣

布，只要对环境有严重的破坏或不可挽回的破坏的威胁，就不得以暂时缺乏充分的科学确信度为理由，去推迟有助于防止环境恶化的经济有效的措施。（Whiteside, 2006: viii）换言之，只要有可能破坏环境，对环境造成不可挽回的破坏，我们就一定要及早采取措施，以防止环境的恶化，从而侵蚀毁损人类社会的宝贵财富——绿色基础设施。

实际上，早在“里约宣言”问世的二十多年前，美国就已于1970年通过了《国家环境政策法》（*The National Environmental Policy Act*），要求所有的联邦机构在采取对人类环境会产生重大影响的行动时，都必须提交环境影响报告（*environmental impact statement*）。这项要求首开环保风气之先，使注重环保，拥抱绿色的呼声迅速传遍全球。这种“三思而后行”（*look before you leap*）的精神如今已成为全美国和世界各地制定环境政策的基石。正是这项要求迫使政府部门作出重大决策前必须考虑潜在的环境影响，迫使政府部门探索可行的替代方案，从而毫无疑问地改进了政府环境方面决策质量，减低了有害气体排放的风险，免于可能因建设计划效益低下而浪费的数十亿美元付之东流，为濒临消失的物种提供了赖以生存的栖息场所（Verchick, 2010: 229）。

作者进一步提出，在考虑如何防范自然灾害时，我们不应该过分倚重天气预报那样的预测，而应当把着眼点放到有可能发生的各种情景，要设想到可能出现的若干前景，要作出所谓的前景规划（*scenario planning*），即对审慎筛选出来的若干个可能出现的前景进行仔细的调研。作者认为，首先，前景规划有助于摆脱一味依赖预测的强烈愿望。所谓“天有不测风云”，现实生活中，尤其在不确定性大，以及时间跨度长的情况下，预测往往不中，结果只能以失败而告终。其次，前景规划有助于丰富知识，开拓视野，因为它需要涉及甚广的各个领域的信息，包括经济和人口的发展趋势，天气和气候的变化，技术的变革，等等。这些信息不仅通过数字，更借助描述表达出来。作者认为，强调描述更有助于揭示出问题的复杂性，有助于未受经济学专门训练的平民百姓乃至专家学者对问题的理解，有助于防止制定规划者忽视某些乍看起来似乎不大可能的情景，从而有利于决策者及时调整相关法律和政策，以适应新的可能。第三，防

范自然灾害的前景规划迫使制定规划者不但要考虑内在的力量，也要考虑外在的力量，如技术的更新、人口的增加、沿海地区的开发、贫困的恶化等社会的变动。正视并突出这些问题将有助于推动落实公正合理的防灾，救灾措施。最后，作者相信，由于前景规划要求各领域的专家共聚一堂，以彼此理解的语言共商大事，实际上，前景规划创立了一个重复体系或复核体系（a system of redundancy or “double checks”），鼓励参与其中的各人对彼此的结论反复思考，反复审核。不仅如此，前景规划开拓了决策者们的想像空间，激发了他们的创新思维，有助于他们打破陈旧的框框，摆脱闭塞的思路，可以说是一条积极前瞻的好路子。回顾以往，不少专家都认为，事先缺乏想像，拘泥于僵硬过时的模式，是危机管理失败再三的一大罪魁祸首（Verchick, 2010: 239 - 243）。

如作者所说，每一场灾难的事前和事后都会有一段焦躁难熬的等待。对于灾难过后的凄惨痛苦，凭藉电视屏幕上有关救助灾区，重建家园的大量报道，人们知之甚多。而灾难降临之前的那段虽然若隐若现，却令人局促不安的等待，则少了些戏剧性的轰动和激动人心的场面，也更难以具体描述。这种心情，就好比获悉自己已经来日无多，提心吊胆地等待着即将随时登门的临头大难。这种焦虑，是何等的折磨。

作者认为，如其束手待毙，不如奋起行动。怎么行？怎么动？作者在《面对灾难》一书中提出了防灾救灾政策要坚持三大原则，即拥抱绿色，力争公正，保障安全。作者说得好，要保护人民的生命财产，使之免遭自然灾害的肆虐，我们就必须坚持不懈地捍卫，维护有助我们安居乐业的各种各样的自然体系。与此同时，我们还应作出额外的努力，尽可能地减低弱势群体受自然灾害侵蚀的程度。各项法律的制定也应当以更有利于预防性的风险管理为出发点（Verchick, 2010: 251 - 252）。

三、环境保护任重道远

2013年4月25日，位于其老家德克萨斯州的一所大学校园中的小布什总统

图书馆的揭幕仪式正式举行。在世的前任和现任美国总统都到场祝贺。前任总统克林顿称小布什“直言直语，令人无懈可击”（disarmingly direct），盛赞其图书馆能够坦率地面对任内所作的一些备受争议，反应两极化的决定。如何处理“卡特里娜”飓风就是一例（Hennessy-Fiske, 2013）。其弦外之音则是，“卡特里娜”飓风的事前防范，事后救应，都大有教训可以汲取，大有经验值得总结。

《面对灾难》一书从冀图构筑一个后“卡特里娜”的世界（a post-Katrina world）出发，从着重环境保护，从加强社会公正的角度，提出了一些有助于我们今后更妥善地应对自然灾害的建议。这些意见必将会推动美国朝向绿色国度前进的努力。当然，一路上各种利益必将时有冲突，时有合作，展现在我们面前的将是一幅在貌似混乱中移向绿色的情景（green drift amid seeming chaos）（Klyza & Souza, 2008: 309）。这样的悲观论调或许有失偏颇，却并不为过。终究防范灾害的努力仍将面对社会上不同利益间的矛盾纠葛，面对大自然气候变化的反复无常。

的确，正如作者佛奇科在书末直言不讳地指出，即便是富裕的美国也不可避免地会面临因气候变化而带来的诸如海平面的上升，更严重的干旱、风暴等问题。还在2008年，美国政府就已经在一份报告中针对气候变化的影响提出警告：美国西南部将因严重缺水而被荒废蹂躏，东部数千英里的超级公路和铁路将被洪水冲垮毁坏，以及伴之而来的爆增的中暑，烟雾引发的哮喘，创伤后压力心理障碍症（Post-traumatic stress disorder, PTSD）患者，等等。作者的预见并非危言耸听。他写道，如果政府在未来的五十年内依然无动于衷，无所作为，那么，墨西哥湾地区和大西洋沿岸作为风暴缓冲地带的数百英里的湿地将被上升的海平面吞噬，民众休闲娱乐的海滩，阻挡海水的砂岛，由岸边探入海中的峡地都将全无踪影，消失殆尽。与此同时，作者更特别强调，“卡特里娜”飓风提醒我们，即使在富裕的国度，气候变化造成的暴力摧残对诸如穷人、老弱病残以及儿童等最容易受到危害的群体打击最为严重。当热浪、洪水、干旱袭来之时，首当其冲的正是这些弱势群体（Verchick, 2010: 254）。如何未雨绸缪，防患于未然，是每一个有识之士都应正视的当务之急。“日月逝矣，岁不我与。”不是吗？

参考文献

- Fiorino, D. J. (2006). *The New Environmental Regulation*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Hempel, L. C. (2009). Conceptual and Analytical Challenges in Building Sustainable Communities. In Mazmanian, D. A. & Kraft, M. E. Eds. 2nd Ed. *Toward Sustainable Communities: Transition and Transformations in Environmental Policy*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Hennessy-Fiske, Molly (2013). 5 presidents meet in harmony. *Los Angeles Times*, April 25, 2013.
- Klyza, C. M. G. & Sousa, D. (2008). *American Environmental Policy, 1990—2006: Beyond Gridlock*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Krugman, Paul (2005). A Can't—Do Government. *New York Times*, September 2, 2005.
- Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press.
- Soroos, M. S. (1999). Global Institutions and the Environment: An Evolutionary Perspective. In Vig, N. J. & Axelrod, R. S. Eds. *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*. Washington, D. C. : CQ Press.
- Verchick, R. R. M. (2010) *Facing Catastrophe: Environmental Action for a Post-Katrina World*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Whiteside, K. H. (2006). *Principle and Practice in Confronting Environmental Risk*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.