天災與人禍：傳統中國對地震的政府問責機制及其現代啟鑒*

方　瀟**

摘要

自四川汶川大地震以來，對相關政府機構問責的公眾輿論方興未艾，然而中國大陸的法律學界與司法實踐卻幾無回應。不過歷史可以啟示現實，中國古人在對地震獨特認識的基礎上有著明確的政府問責機制：地震就是一種由人事禍害導致陰陽失序、四行剋土而「土失其性」的天譴災異，而禍首則主要在於政府的不良統治，從而形成了對統治者予以譴告的天譴理論；天譴論使統治者在以法律措施配合積極救災的同時，更對政府官員進行嚴厲問責，希冀能夠消除地震禍由並保障民生安全。在地震及其破壞依然頻發的現代社會，以古鑒今，反思地震本身作為當然「不可抗力」的觀念，並對因地震而凸顯的政府問責問題進行機制性建構，應該並不過時並且很有必要。

關鍵詞：地震、天譴論、不可抗力、政府問責機制、現代啟鑒

---

* 本文的修改得益於兩位匿名審稿人的寶貴意見，在此表示十分感謝！

** 中國政法大學法學博士，蘇州大學王健法學院教授。

壹、引言：問題的提出

中國自古以來就是一個多地震的國度，飽受地震所帶來的災難，然而當代中國人真正開始關注地震，或當是2008年爆發的5.12汶川大地震（四川大地震，5.12大地震）。這場8級大地震所造成的災難極爲深重，導致了8萬餘人的死亡。雖然唐山大地震的死亡人數達到了24萬餘人，但由於發生於特殊年代，再加上時間的流逝磨蝕，對當代大多數中國人來說，似乎只成了一個概念或傳說，談不上有多少深刻認識。然而，汶川大地震對中國社會的影響力卻極爲巨大，這不僅由於是現代媒體資訊傳播的力量，更且也是現代國民、民族觀念以及人權意識提昇的結果。在巨災面前，全國民眾伸出救助之手，在中央政府高效率反應及救災運作的主導作用下，支持著災區人民，幫助他們度過難關。而更爲重要的是，更多民眾開始省思與追問：地震真的是不可預見的嗎？還是現有的制度機制抑或某種人爲因素阻礙了這種預見？地震是否真的只歸屬於純粹的「不可抗力」？有沒有相關的政府或其官員需對地震承擔某種法律責任？此種公眾輿論，在此後的玉樹地震、蘆山地震等災難中也反復呈現。

中國法學界之前對於地震責任的法律回應似乎空白，然而汶川大地震的爆發，則引發了法學界諸多的熱切關注和研究。這些研究的一個重心，可謂集中於對地震作爲「不可抗力」及相關民事責任等問題的解讀上。如楊立新在考察各國民法規定地震爲不可抗力的一般規則的基礎上，主張沒有破壞力或破壞力不大的地震，不宜認定爲不可抗力，而汶川地震則完全屬於不可抗力；當然適用不可抗力規則有其地域範圍的差別，而是否免責則與此有關，如不在地震災區卻受地震影響時當實行「誰主張，誰舉證」制度。[1]

1 楊立新，〈地震作為民法不可抗力事由的一般影響〉，《政治與法律》2008年第8期，頁2-9。

王竹認爲侵權責任立法，無須對地震等自然災害的法律適用作出特別列舉性規定，但應對應急社會背景下的注意與不作爲義務，進行原則性規定，比如將初次地震視爲不可抗力，餘震視爲意外事件，以及區分震中和震後等，作爲義務程度及是否免責的判斷標準。[2]梁清則在肯定大地震作爲不可抗力法律屬性的基礎上，將地震造成違約或侵害的原因力，區分爲唯一還是部分，並以此作爲是否全部免責還是部分免責的標準，而此在合同和侵權行爲中，又各有細分。[3]朱巍同樣肯定了地震作爲不可抗力的法定免責事由，主張區分震前、震後，以及重災區、災區和受波及區，分別考慮情事變更、商業風險等。[4]姚輝認爲「不可抗力」雖然是汶川地震後人們對該事件最爲貼近的描述，但這一概念和規則，遠不能涵攝震後民事糾紛所因應的制度，需對不可抗力與情勢變更進行區分，以應對地震中合同糾紛的複雜性。[5]相關研究還有一些，茲不贅述。

可以說，上述此類研究雖然對地震後相關民事責任的是否免責及大小等，做出了較細緻探討，但其立論基本上均是將地震作爲「不可抗力」看待，都是在「不可抗力」的大前提下再進行細分、細論而已，而從無對「地震＝不可抗力」這一預設命題本身進行任何質疑。同樣，法學界其他研究也主要集中於震後引發相關民事問題，或者是震後重建的法律救濟上，[6]都未對地震本身與不可抗力的兩者關係

2 王竹，〈地震等嚴重自然災害應急社會背景下的侵權法思考〉，《政治與法律》2008年第8期，頁25-29。

3 梁清，〈地震作為不可抗力免除民事責任的原因力規則適用〉，《政治與法律》2008年第8期，頁10-14。

4 朱巍，〈事變中合同法若干問題研究——以汶川地震為視角〉，《政治與法律》2008年第8期，頁15-19。

5 姚輝，〈情勢變更重述——以5.12震災為視角〉，《中州學刊》2008年第5期，頁90-92。

6 參見如陳龍業，〈震後按揭房屋的滅失與其物保責任的消滅——汶川大地震的物權法之維〉，《政治與法律》2008年第8期，頁20-24；劉召成，〈地震引發大規模人身傷亡情況下的收養和繼承問題思考〉，《政治與法律》2008年第8期，頁30-34；張禮洪，〈汶川地震後無主物的認定和歸屬〉，《中州學刊》2008年第5期，頁93-95；王利明，〈地震中建築工程品質缺陷的民事責任探討〉，《社會科學戰線》2008年第9期，頁181-187；高聖平，〈地震所引發的按揭房貸問題之研究——法律無法承受之重〉，《社會科學戰線》2008年第9期，頁199-204；李發展，〈對地震引發若干法律問題的思考——以四川汶川地震為例〉，《甘肅社會科學》2009年第2期，頁84-87；中國政法大學課題組，〈「5.12汶川特大地震」災後和諧重建法律與政策建議〉，《行政法學研究》2009年第2期，頁95-

進行嚴肅探究。筆者並不否定這些研究的諸多理論價值，特別是其中不乏結合國家相關法律法規[7]以及最高院若干通知和意見[8]的精神，在法律實踐中也得到某種有效運用。但遺憾的是，已有的研究和探討，幾乎要麼局限於地震作爲「不可抗力」的法律預設，要麼只關心震後民事等問題的法律救濟，而對地震本身的法律問責，特別是政府問責問題，幾乎都未曾認真討論，[9]至今學術界仍是如此。

事實上，自汶川大地震爆發後，中國民眾除了紛紛伸出援助之手，更是已然形成對地震法律責任進行政府問責的強大輿論，從而彰顯出越來越成熟的公民精神和法治意識。社會公眾的地震問責輿論，固然有著某些情緒因素，但也必須承認其中含有諸多理性內容。然而，法界似並未能對民間呼聲進行有效的理論回應，更說不上通過司法運作訴諸實踐。縱然社會各界輿論洶洶，但迄今爲止，似乎難以看到有多少甚至有誰，在地震之後受到了真正的法律責任追究，特別是地震本身有關的問責，更似天方夜譚。

上述這種理論和實踐的現狀，某種程度上或已傷害到公眾對國家民主與法律力量的信守情感，法學界實有必要對此積極而有效的回應。如前述，學界未能對地震本身的法律責任，討論如何問責的相關問題，根源在於將地震作爲「不可抗力」的觀念，似乎深入人心而難以動搖。既然地震是「不可抗力」，也就沒有誰需要對這個「天災」本身承擔責任。

102；李康，〈地震引發的保險合同糾紛實務問題研究——以「5・12」汶川特大地震相關問題為例〉，《法律適用》2013年第2期，頁29-34。

7 如〈中華人民共和國突發事件應對法〉、〈中華人民共和國防震減災法〉、〈汶川地震災後恢復重建條例〉等。

8 如〈關於依法做好抗震救災期間審判工作切實維護災區社會穩定的通知〉（法【2008】152號）、〈關於依法做好抗震救災恢復重建期間民事審判和執行工作的通知〉（法【2008】164號）、〈關於處理涉及汶川地震相關案件適用法律問題的意見（一）〉（法發【2008】21號）、〈關於處理涉及汶川地震相關案件適用法律問題的意見（二）〉（法發【2009】17號）。

9 雖然也有極少的研究有所涉及，如馮軍在〈論涉災犯罪的刑事責任——以汶川地震為例的分析〉（《中州學刊》2008第5期，頁86-88）中將涉災犯罪分為災前誘致犯罪、災中頂風犯罪和災後背職犯罪三種，其中災前誘致犯罪或可視為地震本身的法律責任，但該文惜未能進行必要的理論論證，且也僅是關注豆腐渣校舍工程中建設方、施工方等的責任，而並未涉及其政府問責問題。

然而果真如此嗎？地震真的是純粹「不可抗力」或「天災」嗎？地震有沒有「人禍」成分呢？如果我們將目光投向中國傳統社會，就會發現古人其實一直對地震本身這種災異有著嚴肅問責的心態與習慣；而其受到問責的主要對象，即是指向政府特別是中央政府，甚至往往就是最高統治者本人。這種傳統或正統的儒家「地震觀」，雖然有時也會受到道教，特別是佛教地震觀中諸如「地震祥瑞」的反面挑戰，[10]但將地震視爲「災異」，以及政府須對此受到嚴肅問責，在傳統中國一直是最主流的價值觀。在地震及其破壞時有發生的今天，在政府主導地震救災工作的現有體制背景下，本文希望探究傳統中國如何對地震進行問責的法政機制，進而對地震的現有法律認知，進行古今連結式反思，並對當代因地震而日益凸顯的政府問責與否等問題，在理念和制度層面上提供一些可能啓示和後續研究進路。

貳、中國古人對地震的發生學解釋

一、四行剋土：對地震發生的直因認知

地震在現代社會的法律中，一般均確定爲「不可抗力」，從而經常成爲各種法律責任的免責事由。然而，令現代人不可思議的是，中國古人長期以來卻並不作如是觀，而是恰恰相反，將地震本身作爲問責並追究相關法律責任的重大事由。爲何古今如此天壤之別？不妨先檢視古人對地震的獨特認知。

對於什麼是地震，現代人基於科學研究，自是有著種種普遍性認識，此處不必贅述。然而，對生活在古代時空的中國古人而言，卻是有著另一種不同境像的認識。這種認識不僅涉及到腳下的土地，而且

10 參見曾維加，〈道教的地震觀〉，《社會科學研究》2010年第6期，頁7-13；孫英剛，〈佛教對陰陽災異說的化解：以地震與武周革命為中心〉，《史林》2013年第6期，頁53-63。道教地震觀有多種解釋，除地震為祥瑞（如高道成仙）外，與儒家地震觀也有交集，但佛教地震觀中地震不是災異，而是佛法神聖與靈驗的征祥。

還涉及到土地上的人事，甚至更涉及到頭頂上的天空。這種將天地人綜合考慮並且一網捕獲的思維，就是以陰陽五行說爲基礎的天人感應觀念。

天人感應觀念早在夏商周三代就已存在，特別是在先秦，天人感應學說已經開始流行。[11]只不過那時的感應，基本上仍是籠統而抽象的認識，真正對其進行系統化、理論化的論證，則要到漢代大儒董仲舒。董氏引進了「類」的概念，爲天人感應學說提供了理論和實踐的正當性論述。

按照董氏說法，天人同「類」，所以可以感應。當然，這裡的「同類」，其確切含義並非是「天類於人」，而是「人類於天」；也就是說，人是依據「人副天數」而生成的，從而能夠在與天同類上而相互感應。在天人感應的過程中，天人是雙向的互動感應。那麼，天人之間如何感應？董氏在繼承先秦陰陽家理論基礎上，進一步提出天人相互感應並不是抽象、虛幻而想像性的，而是確確實實地存在，兩者通過天地和人類兩者共有陰陽之「氣」的這種物質媒介而持續進行感應。[12]而作爲決定事物之基本存在的陰陽之氣，又化生爲五行，五行相屬又具體地創生出萬物，而五行的相生相剋又導致萬物的變遷和異化。於是，萬物的產生、變遷和異化通過五行，再通過陰陽二氣進行天地相通；而人作爲萬物之靈，自是充當和代表了萬物之五行和陰陽的交匯之處，天地相通實爲天人相通，天地感應實爲天人感應。

---

11 如《尚書・湯誥》之「天道福善禍淫」，已經表達出天能因為人的善或淫而降福或禍的基本思想。參見李民、王健，《尚書譯注》（上海，上海古籍出版社，2004），頁116。

12 此說在董仲舒的《春秋繁露・同類相動》中的原文是：「天有陰陽，人亦有陰陽。天地之陰氣起，而人之陰氣應之而起；人之陰氣起，而天地之陰氣亦宜應之而起，其道一也。」又《春秋繁露・天地陰陽》：「天地之間，有陰陽之氣，常漸人者，若水常漸魚也。所以異于水者，可見與不可見耳，其澹澹也。然則人之居天地之間，其猶魚之離水，一也。其無間若氣而淖于水。水之比於氣也，若泥之比于水也。是天地之間，若虛而實，人常漸是澹澹之中，而以治亂之氣，與之流通相淆也。故人氣調和而天地之化美，淆於惡而味敗，此易之物也。推物之類，以易見難者，其情可得。治亂之氣，邪正之風，是淆天地之化者也。……人主之大，天地之參也；好惡之分，陰陽之理也；喜怒之發，寒暑之比也；官職之事，五行之義也。以此長天地之間，蕩四海之內，淆陰陽之氣，與天地相雜。是故人言：既曰王者參天地矣，苟參天地，則是化矣，豈獨天地之精哉。王者亦參而淆之，治則以正氣淆天地之化，亂則以邪氣淆天地之化，同者相益，異者相損之數也。」參見（漢）董仲舒撰，曾振宇注說，《春秋繁露》（開封，河南大學出版社，2009），〈同類相動第五十七〉，頁314；〈天地陰陽第八十一〉，頁377-378。

最早用陰陽觀念解釋地震的記載，大概可追溯到是周代貴族伯陽父。在周幽王二年（前780），西周三川發生地震，伯陽父就做了一段非常有名的評論：

> 周將亡矣。夫天地之氣，不失其序。若過其序，民亂之也。陽伏而不能出，陰迫而不能烝，於是有地震。今三川皆震，是陽失其所而鎮陰也。陽失而在陰，川源必塞，源塞，國必亡。夫水土演而民用也，水土無所演，民乏財用，不亡何待。昔伊洛竭而夏亡，河竭而商亡，今周德若二代之季矣，其川源又塞，塞必竭。夫國必依山川，山崩川竭，亡之征也。[13]

在此，伯陽父不僅用陰陽之氣來解釋地震，還以此推衍開來，談到了周朝行將滅亡的大事。可見在古人很早期的觀念裡，地震就已不是簡單的大地震動，而是涉及「天、地、人」三者關係的一個大問題。也就是說，地震絕非一般的自然災害，同時更是一個人類之禍。

在伯陽父看來，地震是天地之氣「失序」的產物。這個天地之氣即爲陰陽之氣。如若果陰陽之氣失序，就往往導致「土失其常」或「土失其性」。按陰陽五行說，陰陽之氣在土中得以調和時，兩者不會相侵相迫，尤其是上位意義的陽氣，能夠自由從土中暢通進出，此時自然不會發生地震。但當陰陽不調，使得陽氣受到陰氣掩蔽或阻擋，而無法正常升騰透出時，由於陰陽相迫，兩氣動爭於地下，特別是陽氣急於克服陰氣之逼壓，致使土地震動進而發生了地震。至於陰之所以能夠迫陽，則乃是由於陰盛。

顯然，按古人之見，地震實際上就是一個土中陰氣盛大，而陽氣不足以抗衡，但又急於突破的對抗結果。如史載金代正隆五年（1160）二月河東、陝西地震，海陵王問司天馬貴中等「何爲地震？」馬貴中等以「伏陽逼陰所致」、「土失其性，則地以震」作答。[14]這種陰陽之氣失序，反映在五行上就是五行「剋變」，突破了

13 黃永堂譯注，《國語全譯》（貴陽，貴州人民出版社，1995），卷1，〈周語上〉，頁30。
14 （元）脫脫等，《金史》（北京，中華書局，1975），卷23，〈五行志四〉，頁536-537。

五行之間正常的相生相剋，即表現爲「木火金水沴土」。[15]「沴」爲「剋」、「傷害」之意。可見，在五行中，有四行一起來剋土、傷害土，從而導致「土失其性」。這樣，在陰盛迫陽從而兩氣爭於地下的情況下，因四行剋土，土行自無法保持自身的穩定性，結果就如一個精神失常者無法自控而病症發作一般，便導致了地震。

有意思的是，亞里斯多德在西元前四世紀曾經提出：地震之所以會發生，是因爲太陽曬到潮濕的土地，所產生的水蒸氣在逸出時受到了阻礙。而在製作地震儀鼻祖張衡（78-139）誕生前的十年，西人塞內卡（Seneca）曾寫道：

> 地震的主要原因是氣，它是一種能夠從一處迅速流到另一處的東西。如果不加擾動，讓它停留在空曠的地方，它會一動也不動地留在那裡，不會對周圍的東西發生什麼影響。但是，如果有任何外來的因素激動它、壓迫它，並且把它驅趕進一個狹窄的空間，……而它逃逸的道路又完全被封鎖住的話，它就會以雷霆萬鈞之勢，繞著障礙而狂鳴，在和這種束縛進行長期的鬥爭以後，它就會衝破障礙而上升。與它相鬥爭的障礙物越堅強，它就會變得越兇猛。[16]

這些看法與中國古人「陽氣伏而不出」的說法頗爲相似。不過，西人對地震之氣的認識是單一的，而在中國古人那裡則是雙重的陰陽之氣，故兩者雖然相似，但其哲學基礎卻又大相徑庭，從而表現出兩種完全不同的社會作用：西人之論只是少數學者的一家之言，宛如流星一劃而過；而中國古人之論則如滿天繁星，由此發展出整套的地震理念以及相應的法律措施，對中國古代社會產生了重大影響。

---

15 （宋）歐陽修、宋祁，《新唐書》（北京，中華書局，1975），卷35，〈五行志二〉，頁906。

16 （英）李約瑟，《中國科學技術史・地學》（北京，科學出版社，1976），第2分冊，頁340-341。

二、人事禍由：對地震的天譴論詮釋

「土失其性」除了地震這種強烈的「病態發作」外，還會通過其他方式表現其「病態症狀」，如水旱之災、草木百穀不熟之「稼穡不成」等。還有如「常風」（如經常大風拔木）、「夜妖」（如白天黑暗，刮黑風，天雨土）、「華孽」（如反時節而開花，或此樹開彼花，如桃杏花）、「裸蟲之孽」（如出現大量害蟲食吃莊稼，如蝗災）、「牛禍」（如牛疫，牛三角或五足六足，牛說人話）、「黃眚黃祥」（天雨黃土等）、「山摧」（山突然崩塌、崩裂等）、「山鳴」（山發出聲音）、「土爲變怪」（如土生毛，土出血等異象）等。[17]這些現象因主要以土地爲依託，故都是土失其常、土失其性的表現。

可見，土失其性有很多症狀表現出來，地震只是其中一種，當然也是最令人恐懼而且影響嚴重的一種。由於地震本身極具危害性，在歷代正史《五行志》中，古人除了不厭其煩對其做了大量記載之外，還對地震做了頗多說明，並對地震保持非常高的警惕性。這種警惕性，就是時時刻刻將地震視爲「災異」，將其與人事之禍害緊密聯繫在一起。這種聯繫天災與人禍的哲學基礎，就是前述的天人感應學說，而其關鍵的理念則是「天譴論」或「災異論」，至於其具體的檢測手段則爲占卜。

天人感應存在互動性，然而，並非雙方感應一下就有最後結果，它還涉及一個極重大問題，即天對感應之後的最終反應，端視人是否會積極補救已然失序的狀態，還是持續放任失序狀態不做補救。人若以正氣調和天地，天地「化美」，天就會相得益彰而降下祥瑞，人間也就得以治理；倘若人以邪氣混雜天地，天就會降下災異，警告人間統治者。倘若統治者執迷不悟，不改邪歸正，那麼天就會最終奪其「天命」。

17 參見（宋）歐陽修、宋祁，《新唐書》（北京，中華書局，1975）卷35，〈五行志二〉，頁897-912。

上述這種理念，就是所謂的天譴論或是災異論。正如董仲舒所說：「災者，天之譴也；異者，天之威也。譴之而不知，乃畏之以威。《詩》云：

> 「畏天之威。」殆此謂也。凡災異之本，盡生於國家之失。國家之失乃始萌芽，而天出災害以譴告之；譴告之而不知變，乃見怪異以驚駭之；驚駭之尚不知畏恐，其殃咎乃至。」[18]

可見天譴其實是「國家之失」的產物。何謂「國家之失」？顯然即爲國家的統治之失，表現爲惡政、弊政等政府腐敗現象。這些人事腐敗，如在上天譴告卻依然得不到遏制的情況下，那麼離國家受到殃咎乃至竟遭滅亡的結果，也就相去不遠了。

在天人感應下，既然地震等災異本於國家之失，源於政治人禍，那麼，認真尋求這種致禍之由，也就至關重要。如何尋求禍由？還得要向天諮詢，方法就是占卜。

在古人長期應對災異而進行占卜的過程中，已逐漸形成了一些「規律性」認識。如「田獵不宿，飲食不享，出入不節，奪民農時」，[19]往往會引發鼠害；「棄法律，逐功臣，殺太子，以妾爲妻」，[20]往往會發生火災；「治宮室，飾台榭，內淫亂，犯親戚，侮父兄」，[21]則往往引發饑災；「好功戰，輕百姓，飾城郭，侵邊境」，[22]則會招致旱災；而「簡宗廟，不禱祠，廢祭祀，逆天時」，[23]則會引來水災；等等。

然則，對於地震背後的人事禍由，一般的規律性認識又是什麼？作爲典型代表的一種災異，地震通常被解釋爲「臣勝君」、「下犯上」、「妃淩主」等不祥現象的體現。《新唐書》作者宋代的歐陽修

18 （漢）董仲舒撰，曾振宇注說，《春秋繁露》，〈必仁且智第三十〉，頁246。
19 參見（宋）歐陽修、宋祁，《新唐書》（北京，中華書局，1975）卷34，〈五行志一〉，頁873。
20 參見（宋）歐陽修、宋祁，《新唐書》，卷34，〈五行志一〉，頁884。
21 參見（宋）歐陽修、宋祁，《新唐書》，卷35，〈五行志二〉，頁897。
22 參見（宋）歐陽修、宋祁，《新唐書》，卷35，〈五行志二〉，頁912。
23 參見（宋）歐陽修、宋祁，《新唐書》，卷36，〈五行志三〉，頁927。

和宋祁，針對唐武德二年（619）十月乙未的一次京師地震，即如此做出闡釋：「陰盛而反常則地震，故其占爲臣強，爲後妃專恣，爲夷犯華，爲小人道長，爲寇至，爲叛臣。」[24]在此，除了說明地震乃「陰盛而反常」之直接原因外，更值得注意的是，將地震災異占卜爲以下幾種可能存在的人事禍因：臣下強勢、後妃專恣、夷狄犯華、小人得志、賊寇猖行、亂臣背叛。[25]正是這些人事，才導致了「陰盛」以至地震。又元代真定欒城人李治，在回答元世祖關於某次地震的召問時，也作如此觀：

> 天裂為陽不足，地震為陰有餘。夫地道，陰也，陰太盛，則變常。今之地震，或奸邪在側，或女謁盛行，或讒慝交至，或刑罰失中，或征伐驟舉，五者必有一於此矣。夫天之愛君，如愛其子，故示此為警之耳。苟能辨奸邪，去女謁，屏讒慝，省刑罰，慎征討，上當天心，下協人意，則可轉咎為休矣。[26]

李治對元世祖的上述回答，囊括了有關地震的人事禍因、上天譴告及如何消解禍咎等一整套說法。可見，地震是「陰盛」之果，而之所以「陰盛」，全根源於「屬於陰性」的臣下、後妃、夷狄、奸賊、刑罰、征伐等的強勢、張狂或濫行。他們/它們與「屬於陽性」的君主或國家道義之間，形成了對抗之態勢，因而禍害政治與民生，從而在「天人感應」的管道下，發生了通過地震形式而體現的天譴。

---

24 參見（宋）歐陽修、宋祁，《新唐書》，卷35，〈五行志二〉，頁906。

25 如史載「忻州地震，偃以為：『地震，陰之盛。今朝廷政令，不專上出，而後宮外戚，恩澤日蕃，此陽不勝陰之效也。宜選將練師，以防邊塞。』」參見（元）脫脫等，《宋史》（北京，中華書局，1977）卷294，〈胥偃傳〉，頁9818。又如「會地震河東、陝西郡，默以為陰盛，慮為邊患，宜備之。後數月，西夏果來侵。」參見（元）脫脫等，《宋史》，卷344，〈馬默傳〉，頁10947。

26 參見（明）宋濂等，《元史》（北京，中華書局，1976），卷160，〈李治傳〉，頁3760。

參、傳統中國對地震的政府問責機制

一、天譴之憲：政府統治者擔責地震的法理訴求

毋庸置疑，在傳統帝制時代，作爲「國家」即「國之家」的最大家長，「國家之失」當然主要指向君主之失。但天爲何要通過「降下災異」方式對君主進行譴告，乃至要滅其天命呢？董仲舒說：「天之生民，非爲王也，而天立王以爲民也。故其德足以安樂民者，天予之；其惡足以賊害民者，天奪之。」可見天譴的目的，是警告統治者趕快停止或阻止惡政弊政，而改行德政以安樂人民；保民愛民才是統治者天命所系。

董氏此論，當是對上古聖王「民之所欲，天必從之」之「天德觀」的繼承，亦成了此後正統儒家天譴論的旨歸。從法律意義上看，這種天譴論也反映在後來歷代律典的制定精神上。如傳統中國的律典楷模《唐律疏義》，[27]其卷第一《名例》卷首之「疏議曰」寫道：

> 夫三才肇位，萬象斯分。稟氣含靈，人為稱首。莫不憑黎元而樹司宰，因政教而施刑法……易曰：「天垂象，聖人則之。」觀雷電而制威刑，睹秋霜而有肅殺……尚書大傳曰：「丕天之大律。」注雲：「奉天之大法。」……德禮為政教之本，刑罰為政教之用，猶昏曉陽秋相須而成者也。[28]

27 據著名唐律研究專家錢大群教授之研究，唐律在流傳過程中形成了《唐律疏義》與《唐律疏議》兩種名稱，由於後者在清代出現與今人較近而成通說，但實際上宋代開始稱呼的《唐律疏義》，則恰恰符合唐時為「律」制訂「義疏」之原義及當時解經多稱「疏義」之文風，而清代趨向稱之為的《唐律疏議》則脫離了「義疏」本義（蓋清人見「疏」下有「議曰」字樣而牽強名之），故學界習慣通稱的《唐律疏議》應正名為《唐律疏義》。參見錢大群，〈《唐律疏議》結構及書名辨析〉，《歷史研究》2000年第4期，頁110-118；錢大群，〈揚長避短，整合歸真——談唐代《律疏》書名的整合問題〉，《北方法學》2008年第2期，頁103-108。

28 （唐）長孫無忌等撰，劉俊文點校，《唐律疏議》（北京，中華書局，1983），頁1-3。

此處「莫不憑黎元而樹司宰」云云，即說明統治者乃因應民眾需求而產生；而「聖人」需要通過「則天垂象」、「奉天之大法」，以制定「德本刑用」的政教之法，則進一步體現統治者對民意與天意相貫通以及保民做爲施政核心價值的根本認識。更顯著的理念還表現在長孫無忌等人的〈進律疏表〉：

> 「臣聞三才既分，法星著于玄象；六位斯列，習坎彰于易經。……大唐握乾符以應期，得天統而御歷。……伏惟皇帝陛下，體元纂業，則天臨人，覆載並於乾坤，照臨運於日月，坐青蒲而化光四表，負丹扆而德被九圍。日旰忘餐，心存於哀矜；宵分不寐，志在於明威。一夫向隅而責躬，萬方有犯而罪己。[29]

此段話將大唐政權獲得天命，特別是對人君「體元纂業，則天臨人」下那種無時無刻不肩負著教化和保護民眾的責任感，進行了深刻而感人的描寫。[30]這樣的語言修辭，實將天人感應觀念對統治者尤其君主的天譴思想，予以某種透析和強調，從總的立法指導思想上，強調了統治者尤其君主，那種秉承天命而爲民請命的神聖使命。[31]不僅立法

29 （唐）長孫無忌等撰，劉俊文點校，《唐律疏議》，頁577-578。

30 類似這種君主「承天保民」的話語修辭，後世在制頒律典之時屢有體現。如洪武七年刑部尚書劉惟謙等奏上的〈進大明律表〉有曰：「陛下聖慮淵深，上稽天理，下揆人情，成此百代之準繩，實有易書之奧旨，行見好生之德，洽于民心，凡日月所照，霜露所墜，有血氣者，莫不上承神化，改過遷善，而悉臻雍熙之治矣。」參見懷效峰點校，《大明律》（北京，法律出版社，1999），頁9。又如乾隆五年皇帝為御制《大清律例》所作的序言中也謂：「我列祖受天明命，撫綏萬邦，頒行大清律例，仁育義正，各得其宜。聖祖仁皇帝至仁如天，化成久道，德洋恩溥，涵浹羣生。……朕寅紹丕基，恭承德意，深念因時之義，期以建中於民。簡命大臣取律文，及遞年奏定成例，詳悉參定，重加編輯，揆諸天理，准諸人情，一本於至公，而歸於至當。……易曰：君子以明慎用刑，而不留獄。書曰：式敬爾由獄，以長我王國忠信之長，慈惠之師。尚其慎厥用，敬厥由，體欽恤明允之意。率乂於民棐彝，克協於中，以弼予。祈天永命，允升於大猷。從事於斯者，胥懋敬哉。」參見張榮錚、劉勇強、金懋初點校，《大清律例》（天津，天津古籍出版社，1993），頁669-670。

31 值得注意的是，傳統法典並沒有專門條文對地震災禍進行政府及其官員責任的追究，這種問責主要出現在歷代皇帝應對地震的詔令中，不過傳統法典的某些條文也體現出對其他災禍或潛在災禍的政府問責。如《唐律疏義》第424條：「諸不修隄防及修而失時者，主司杖七十；毀害人家、漂失財物者，坐贓論減五等；以故殺傷人者，減鬥殺傷罪三等。即水雨過常，非人力所防者，勿論。」（（唐）長孫無忌等撰，劉俊文點校，《唐律疏議》，頁504）這是對主司不修隄防及修而失時的問責。第377條：「諸詐為瑞應者，徒二年。若災

精神如此，現實中君主擔責以應災禍天譴的事蹟，更是史籍昭然，俯拾皆是。[32]

因此，在傳統帝制時代，天譴論是首先將地震等災禍歸咎于君主統治之失，追究的主要是君主責任。當然，「國家之失」也常同時體現在一些政府官員的政治腐敗上，對他們進行問責，也是天譴論的重要內容。於是，在天人感應的學說與觀念影響之下，天譴論常常能讓君主及權臣緊張而戰兢，稍有理智者都會盡量表示要服從天意並試圖改正。當地震等災禍真的發生，君主除了自責、自譴、自律而加倍修身養德外，更須採取種種法律性措施，力圖消除災禍背後的可能人事禍由，以免再犯天怒而引發更大災禍甚至是天命滅失。

正因爲地震背後依附著天譴論，所以當地震發生時，倘若中央政府特別是最高統治者尚不明事理，甚至意欲迴避責任，往往會有正直臣子，以天譴論作爲批評的有力武器，力諫統治階層積極承擔應有的政治乃至法律責任以拔除禍由。

史載宋仁宗時，河東地震五、六年不止，時任諷諫官右正言的孫甫上疏說：

> 地震者，陰之盛也。陰之象，臣也，後宮也，四夷也。三者不

祥之類，而史官不以實對者，加二等。」（（唐）長孫無忌等撰，劉俊文點校，《唐律疏議》，頁469）這是對官員詐為瑞應及對災祥不以實對的問責，如有些官員為了某種目的故意隱瞞或缩小地震危害，致使受災民眾不能得到有效救助，這在天人感應觀念下，很可能会引發進一步的天譴，故需對官員嚴厲問責。第450條：「諸不應得為而為之者，笞四十；事理重者，杖八十。」（（唐）長孫無忌等撰，劉俊文點校，《唐律疏議》，頁522）則更像是某種兜底條款，將「律令無條，理不可為」而「為之」的官員責任予以追究，如官員規避法律謀取私利，致使民怨載道，對其責任的追究常常與地震等災禍的發生相提並論。以上三條律文分別參見（唐）長孫無忌等撰，劉俊文點校，《唐律疏議》，頁504、469、522。

32 如唐永徽元年四月晉州地震不斷，唐高宗便對諸位大臣進行檢討：「朕謬膺大位，政教不明，遂使晉州之地屢有震動。良由賞罰失中，政道乖方。卿等宜各進封事，極言得失，以匡不逮。」參見（後晉）劉昫等，《舊唐書》（北京，中華書局，1975）卷4，〈高宗本紀〉，頁68。以如唐元和七年八月，京師地震，唐憲宗詢問宰臣致災之因，李絳應對說：「昔周時地震，三川竭，太史伯陽甫謂周君曰：『天地之氣，不過其序。若過其序，人亂也。人政乖錯，則上感陰陽之氣，陽伏而不能出，陰迫而不能升，於是有地震。』又孔子修《春秋》，所紀災異，先地震、日蝕，蓋地載萬物，日君象，政有感傷，天地見眚，書之示戒，用儆後王。伏願陛下體勵虔恭之誠，動以利萬物、綏萬方為念，則變異自消，休征可致。」參見（後晉）劉昫等，《舊唐書》（北京，中華書局，1975），卷37，〈五行志第十七〉，頁1348。

> 可過盛，過盛則陰為變而動矣。忻州趙分，地震六年。每震，則有聲如雷，前代地震，未有如此之久者。惟唐高宗本封于晉，及即位，晉州經歲地震。宰相張行成言，恐女謁用事，大臣陰謀，宜制於未萌。其後武昭儀專恣，幾移唐祚。天地災變，固不虛應，陛下……救陰盛之變，莫若外謹戎備，內制後宮。謹戎備，則切責大臣，使之預圖兵防，熟計成敗；制後宮，則凡掖庭非典掌禦幸者，盡出之，且裁節其恩，使無過分，此應天之實也。[33]

孫甫如此內力十足地大膽予以直言疏諫，顯然是利用了支撐傳統天譴論背後巨大的「合法性」與「正當性」力量。當然，其有針對性地就「大臣」、「後宮」與「四夷」三者說事，實是指桑罵槐，有所確指。誠如史書所說：「時契丹、西夏稍強，後宮張修媛寵倖，大臣專政，甫以此諫焉。」[34]孫甫此疏，即充分反映存在地震之人事禍由當中，有關「臣勝君」、「妃淩主」、「夷犯華」等所謂「陰盛」之象，諫言須及時採取措施予以追責拔除。此爲天譴理論中對地震問責的常態體現。

當然，孫甫此疏雖未將矛頭明確直指君主，但由於「大臣」、「後宮」等均爲君主執政之前後臺親密人物，實際是間接指責了君主的統治之失。言外之意，君主對此五、六年持續不止的地震，應當承擔最主要責任，並有義務採取法律措施，才能應對天譴。

如果孫甫之疏仍只是借史諫今，屬於含沙射影故而稍嫌委婉的話，則有些諫官更是將「抨擊之箭」直接射向當朝的君主和權臣，有無絲毫忌諱與畏懼。宋仁宗慶曆三年（1043），經常發生地震等災異，諫官蔡襄即上疏說：

> 災害之來，皆由人事。數年以來，天戒屢至。原其所以致之，由君臣上下皆闕失也。不顓聽斷，不攬威權，使號令不信于

33 參見（元）脫脫等，《宋史》，卷295，〈孫甫傳〉，頁9839。
34 參見（元）脫脫等，《宋史》，卷295，〈孫甫傳〉，頁9839。

> 人，恩澤不及於下，此陛下之失也。持天下之柄，司生民之命，無嘉謀異畫以矯時弊，不盡忠竭節以副任使，此大臣之失也。朝有敝政而不能正，民有疾苦而不能去，陛下寬仁少斷而不能規，大臣循默避事而不能斥，此臣等之罪也。陛下既有引過之言，達於天地神祇矣，願思其實以應之！[35]

史載「疏出，聞者皆悚然」。[36]可見，這蔡襄也夠「膽大包天」，但究其實際，恐怕還是因爲手中握著「天譴論」這把上天給予的「尚方寶劍」。如借喻法律範疇之說，就是蔡襄依據的乃是「天字第一號憲法」。實際上，天譴論正是擔負著古代版本的「憲法」功能，而可由正直臣子所運用。

正因爲地震是國家之失、統治之失，在傳統帝制語境中，地震無論發生在京城還是邊遠地區，雖然地方政府及官員也常被處罰問責，但是中央政府及其總代表皇帝，卻始終都是最主要的責任承擔者，不得有任何推諉，否則同樣就會引來一些正直臣子的非議和抨擊。如明代弘治十六年（1503）雲南發生地震，皇帝命刑部侍郎樊瑩前往巡視，後樊瑩奏疏明孝宗，說僅需處罰當地監司以下官吏三百餘人。對此種違反傳統天譴論原理的做法，戶部員外郎席書上疏力諫，堅決反對：

> 災異系朝廷，不系雲南。如人元氣內損，然後瘡瘍發四肢。朝廷，元氣也。雲南，四肢也。豈可舍致毒之源，專治四肢之末？今內府供應數倍往年，冗食官數千，投充校尉數萬，齋醮寺觀無停日，織造頻煩，賞賚逾度；皇親奪民田，宦官增遣不已；大獄據招詞不敢辯，刑官亦不敢伸；大臣賢者未起用，小臣言事謫者未複；文武官傳升，名器大濫。災異之警，偶泄雲南，欲以遠方外吏當之，此何理也？漢遣八使巡行天下，張綱獨曰：「豺狼當道，安問狐狸。」今樊瑩職巡察，不能劾戚

35 參見（元）脫脫等，《宋史》，卷320，〈蔡襄傳〉，頁10398。
36 參見（元）脫脫等，《宋史》，卷320，〈蔡襄傳〉，頁10398。

> 畹、大臣，獨考黜雲南官吏，舍本而治末。乞陛下以臣所言弊政，一切厘革。他大害當祛，大政當舉者，悉令所司條奏而興革之。[37]

此處席員外郎以「國家身體化」、「身體醫學化」的觀念手法，釐清了邊遠之災其本源在朝廷的道理，是因爲中央朝廷內部存在種種弊政從而引致雲南地震；所以對於地震之災禍，理當由中央朝廷來承擔天譴的主要責任，而不能僅找來當地的替罪羊。席書之言，實典型表達了中國古代像地震之類災害在天譴論下，由什麼人、什麼部門承擔政治乃至法律責任，又如何予以挽救的一個正統性傳統。

二、救災更須問責：地震災害的主要法律應對

古人云：「皇天不言，以象告人，災害之生，必有其故。」[38]又云：「民怨而盜發，天怒而地震。」[39]天何以爲怒？就因爲人間政府統治者無道、失道，偏離了天的德性要求；或因爲統治者被某種邪惡力量影響而受到壓抑、排擠或威脅。不管天基於何種情況發怒，以人君爲首的統治者，是一定要承擔起主要甚至全部的法律責任。統治者必須積極回應天譴而有所作爲。這些作爲最終都會在「法律意義」的層面表現出來，即除了首先要下「罪己詔」，以詔令等形式向上天做自我檢討，並向天下民眾進行自我譴責，同時，還必須快速啓動相關法律，機制向災區進行救助，並還更需採取必要的法律措施，以消除招致地震的種種政策失當與人事禍由。

清康熙十八年（1679）七月二十八日，京師地區發生一場強烈地震。[40]面對突如其來的大地震，康熙皇帝首先把這場大災難作爲上天

37 參見（清）張廷玉等，《明史》（北京，中華書局，1974）卷197，〈席書傳〉，頁5201-5202。

38 參見（元）脫脫等，《金史》，卷108，〈把胡魯傳〉，頁2390。

39 參見（明）宋濂等，《元史》，卷173，〈葉李傳〉，頁4050。

40 據考證，這次地震震級達8級，震中烈度11，震中位於三河、平谷一帶，學術界通常稱之為「三河—平谷大地震」。地震波及範圍除京城外，還包括周圍的河北、山西、陝西、遼

對朝政的譴告，當天即召集內閣、九卿、詹事、科道滿漢各官，齊集之後傳達諭令，君臣共同進行自我反省：

> 茲者異常地震，爾九卿、大臣各官其意若何？朕每念及，甚為悚惕，豈非皆由朕躬料理機務未當，大小臣工所行不公不法，科道各官不直行參奏，無以仰合天意，以致變生耶！今朕躬力圖修省，務欲挽回天意；爾各官亦宜洗滌肺腸，公忠自矢，痛改前非，存心愛民為國。[41]

不僅如此，康熙皇帝還通過戶、工兩部發出「罪己」詔：

> 朕禦極以來，孜孜求治，期於上合天心，下安黎庶，夙夜兢惕，不敢怠荒。乃於本月二十八日巳時，地忽大震，變出非常，皆因朕躬不德，政治未協，大小臣工弗能恪共職業，以致陰陽不和，災異示警。深思愆咎，悚息靡寧。茲當力圖修省，以迓天庥。[42]

此外，康熙皇帝還分別傳諭大學士、吏部等，反復進行自我檢討與批評。

在率領朝中大小臣工進行自我譴責的這些上諭法令發出之後，康熙皇帝立即採取諸多善後救濟的相關法律措施。首先，他諭令戶、工兩部，對地震造成軍民房屋倒塌「無力修葺，恐致失業」、人口死傷「不能棺殮」等災情，「作何加恩軫恤，速議以聞」，責令官員趕緊

寧、山東、河南六省，共計200餘州縣。地震破壞面積縱長約500多公里，地震造成的生命、財產損失，由於當時技術水準和社會條件的限制，並未有確切的統計。《康熙起居注》中只是籠統地記載「京城倒壞城堞、衙署、民房，死傷人民甚眾。」《光緒順天府志》這樣記載：「十八年七月庚申京師地震。通州、三河、平谷、香河、武清、永清、寶坻、薊州、固安等處尤甚。薊州地內聲響如奔車，如急雷，天昏地暗，房屋倒塌無數，壓死人畜甚多」。法國人杜赫德在《中國地理歷史政治及地文全志》中也如此描述當年地震的慘烈：「埋葬在廢墟內的有四百多人，鄰縣通州有三萬多人壓死。」總之，加上後來餘震不斷，死傷較為慘重。

41 中國第一歷史檔案館整理，《康熙起居注》（北京，中華書局，1984）第1冊，頁420。

42 （清）馬齊等修，《清實錄・聖祖仁皇帝實錄》（北京，中華書局，1985年影印本）第4冊，卷八二，頁1050。

拿出具體救助方案。[43]同時，他還下令發放「倉庫銀米賑濟」，在各地開設粥廠，並讓太醫院對受傷災民送醫、送藥。並諭令八旗各佐領下的富裕官員出資救災，以使「貧困之家，早獲甯居」，並命該旗都統、副都統、參領親自前往災區一線考察，避免災民遺漏。[44]接著，針對戶、工兩部提出「地震傾倒房屋無力修葺者，旗下人房屋每間給銀四兩，民間房屋每間給銀二兩。壓倒人口，不能棺殮者，每名給銀二兩」等方案，康熙皇帝指責撥款還是太少，賑災力度仍是不夠，再令「發內帑銀十萬兩，酌量給發。」[45]

在此次地震後的二十日，康熙皇帝再次諭令戶、工兩部，儘快查明壓埋在民居和各寺廟內的死亡數目，並命兩部選派官員攜帶帑銀前往賑濟，「有主收殮者即給銀兩，無主收殮者，著所遣司官同地方官設處埋」。[46]在地震中心的平谷縣，「至八月初六日，帝遣員到縣放賑，每戶銀一兩。九月十五日，又給壓斃之男女每名棺殮銀二兩五錢，並將本年錢糧豁免。」[47]至於通州、三河等重災區，也得到與平谷縣基本相同的救助和錢糧豁免。[48]康熙皇帝頒行的這些救濟措施，可區分爲「遇災治標」與「災後補救」兩類，都是傳統中國長期積累而成的一整套救濟機制，基本都納入了當時常規法律法令調整的範圍。簡言之，「遇災治標」主要是賑濟、調粟、養恤、祛疫等；「災後補救」主要是指安輯、蠲緩、放貸、節約等。

康熙皇帝在進行即時救災的同時，還更把精力集中放在消除引發地震的人事禍由，發起了一場肅奸懲惡的「反腐嚴打」[49]行動；用他

43 參見（清）馬齊等修，《清實錄・聖祖仁皇帝實錄》，第4冊，卷八二，頁1050。

44 參見（清）馬齊等修，《清實錄・聖祖仁皇帝實錄》，第4冊，卷八二，頁1050。

45 參見（清）馬齊等修，《清實錄・聖祖仁皇帝實錄》，第4冊，卷八二，頁1052。

46 參見（清）馬齊等修，《清實錄・聖祖仁皇帝實錄》，第4冊，卷八二，頁1060。

47 李興焯修、王兆元纂，《平谷縣誌》（民國二十三年鉛印本），卷3，〈災異〉。

48 參見於德源，《北京災害史》（北京，同心出版社，2008），頁520。

49 此為對當代中國官方這個流行詞語的一種表義借用，乃指借地震災禍之機對奸惡瀆職等官員腐敗現象予以從重從快打擊，更多更多體現的是對地震個案的一種常見法律行動，並不表明在性質上等同于現代。「反腐嚴打」在當代中國可謂主要是一種政治運動，並有其特定內涵。「嚴打」主要指自二十世紀八十年代以來二十餘年中發生的三次全國性依法從重從快集中打擊嚴重刑事犯罪分子的一種刑事政策及其實踐活動。2005年12月在全國政法工

自己說的話就是：「地震示警，實因一切政事不協天心，故召此災變。」[50]地震當天，康熙皇帝就召集官員進行嚴肅批評和自我批評，而在地震後的第二天，即傳諭各官，將地震禍因指向了他總結出來的六大朝政弊端：一是各級官吏「苛派百姓」，使「民生困苦已極」；二是「大臣朋比徇私者甚多」；三是用兵克敵之時，「不思安民靖難」，或「借爲通賊」，陷民於水火之中；四是地方官「於民生疾苦，不使上聞」，遇到水旱災荒，對蠲免、賑濟諸事，「苟且侵漁，捏報虛數，以致百姓不沾實惠」；五是刑獄不行速結，「使良民久羈囹圄」，且「改造口供，草率定案，證據無憑，枉坐人罪」；六是王公大臣之家人奴僕，「侵佔小民生理」，「干預詞訟，肆行非法」。[51]康熙皇帝認爲此六者均爲「上干天和」，從而致使上天以地震示警。爲此，他責令九卿、詹事、科道等朝中官員提出因應方案，準備嚴懲並革除這六種弊政，以應天心而挽回天意。在此諭下達的第十一天，九卿等大臣就針對六種弊政而拿出相應的法律懲治方案，主要包括對責任者進行革職、降級、正法、抵死等一系列嚴厲處罰。康熙皇帝即行批准此方案，並令「嚴飭通行」。[52]

康熙的「抗震救災」法律措施，[53]可說是古代統治者在天譴論下應對地震的一個縮影。地震在此被視爲人禍，完全被排除在現代人習慣性認定的不可抗力之外；應負相關責任的朝臣，也均受到不同程度的嚴厲懲處。當然可以發現，在這個地震問責的典型性案例中，作爲理論上最主要的法律責任人康熙皇帝，僅僅是向天下發出「罪己」

作會議上中共中央政法委提出了「寬嚴相濟」的刑事政策，標誌著傳統「嚴打」的終結。「反腐」則主要指中共十八大以來，以習近平為核心的中共中央堅持全面從嚴治黨而提出的反腐倡廉話語體系及其實踐活動。

50 中國第一歷史檔案館整理，《康熙起居注》，第1冊，頁421。

51 參見（清）馬齊等修，《清實錄・聖祖仁皇帝實錄》，第4冊，卷八二，頁1052-1053；中國第一歷史檔案館整理，《康熙起居注》（北京，中華書局，1984），第1冊，頁422。

52 參見（清）馬齊等修，《清實錄・聖祖仁皇帝實錄》，第4冊，卷八二，頁1057-1058。

53 康熙一系列應對地震的措施之所以稱之為「法律措施」，主要是在措施「屬性」上的「廣義」運用：一是因為這些措施的下達，基本上都是皇帝以詔令、諭令等法令形式下達的，無疑這些措施就具有了明顯的法律屬性；二是因為這些措施的具體落實，本來就基本都納入了國家和地方常規行政法令調整的範圍。

詔，只有進行自我譴責與修省自身而已，並未受到任何實質性法律懲處。此實是天譴論中針對最高統治者的專制身體進行了保護，可視爲一種極重要的補充性條款——這是某種「移禍股肱說」的運用。這種「移禍」雖爲某些「有道之君」棄而不用，但在現實中卻還是常被眾多君主普遍運作著。[54]因爲君主的身體即是國家的身體，實際象徵著國體，從國家統治的需要看，自是不能輕易受到懲罰，故需要向臣子進行轉嫁，從而體現出實際延伸性的責任承擔以應天譴。

從責任自負的角度看，「移禍說」無疑是「不正義」的專制產品，但若臣子們在災害前後果真腐敗，對其問責也就並不排除某種程度的合理性。康熙皇帝對相關臣子的一系列嚴懲，可謂是在天譴框架內，巧妙運用「移禍說」以進行地震問責的一種充分展現。當然，因爲相關官員的腐敗，他們的被問責，固然是統治者爲了方便整頓吏治，但同時也正是天譴觀念當中針對罪責承擔問題的應有之義。

肆、傳統中國地震問責機制的現代啟鑒

一、天災還是人禍：兩者關聯意義上的現代反思

地震，現代人一般都視其爲「天災」，在法律上也將其視爲當然的「不可抗力」，故可作爲法律責任的免責事由。然而，在古代中國人看來，地震雖然是「天災」，但卻也可是與「人禍」緊密掛鉤起來，甚至其實就是「人禍」。天譴論就爲我們展現了古代「天災人禍」這幅場景的內在關聯性：「天災」即由「人禍」而起，而「禍首」就在於政府之惡政弊政。

惡政弊政雖然多種多樣，但有一點是明確的，即均違背了事物的常態，特別是打破了決定事物基本存在的陰陽之和諧。陰陽之氣相和

54 歷史上的典型可以漢成帝為例。史載漢成帝綏和二年（前7）春，出現「熒惑守心」此一兇惡天象，皇帝遂移禍丞相翟方進而逼其自殺。參見（漢）班固，《漢書》（北京，中華書局，1962）卷84，〈翟方進傳〉，頁3421-3424。

相諧，本來是任何一個自在事物存在和發展的內在特性，卻由於外在的禍政干預而受到破壞，從而失去了內在之「道」，喪失其本性。就最突出的社會表現而言，就是惡政弊政對民生造成嚴重傷害，從而使得民眾難以自持而怨氣沖天。「土失其性」的地震，就是這樣一個在天人感應下由人事統治之禍而導致的上天譴告。「解鈴還須繫系鈴人」，爲應對地震之災，除了對災民進行必要的法律救助之外，還更需要以法律解除弊政之禍由，以期達到政治清明而最終安樂民眾的良治目標。

這種以地震示警的天譴，當然是不科學的，未能揭示出地震發生的真正原因。但客觀而論，我們又無法否定其曾經存在的某種積極意義。雖然過於強調上天有意的作用容易引導人們走向神靈迷信，忽略或放鬆了抗災的實質性努力，但是其著眼於對政治統治中惡政弊政的檢討和清除，毋寧還是有著客觀推動政治清明的效果，從而有利民生福祉，也有利於國家的長治久安。因此，天譴地震雖不可信，但我們仍不宜輕易對其嗤之以鼻，未可簡單只以科學真假對其全盤否定。

科學當然是我們思想和行爲的依憑，但也需講究一分爲二的辯證法。如果現實中某些真相被遮蔽，或被某種不合理的制度所限制，即使我們滿腔的科學熱情，恐怕也難真正達到正確認知。這就說明，對僅停留在表像或假像上的「科學」予以警惕，大有必要。就本文討論的地震問題而言，我們能否嘗試從慣性思維轉換出某種新視角：地震固然不是天譴之災，但地震與社會之間的關係，是否就只能視做是科學觀照下由地殼自身活動導致的「純粹」地質災害？地震真與人類活動或作爲完全無關呢？是否就只能將地震做爲一種「當然」的「不可抗力」進而成爲必然或正當的法律免責事由呢？或者，我們是否就只能停留在絕對的「天災歸天災，人禍歸人禍」這種思惟模式呢？

實際上，自四川汶川大地震發生以來，人們對天災與人禍兩者的關係，有了進一步的新認識。就以地震的發生而論，自然科學迄今爲止一般都將地震解釋爲天災，此種看法固然有其道理，但也應當承認地震並非全然都純粹的「天災」，地震有時就是直接受到人事活動而

觸發，這種情形也應算是某種「人禍」。比如興建大型水庫或水壩，就存在誘發地震的某種可能性，此已基本成爲水利、地質及地震等領域專家學者的共識。[55]

中國自1962年廣東新豐江水庫發生6.1級地震後，便開始了水庫誘發地震的研究。爲有效應對這種「水庫地震」，上世紀80年代中國開始了水庫誘發地震的監測工作。2011年1月26日，中國地震局頒佈了《水庫地震監測管理辦法》（2011年5月1日起施行），這是中國正式以國家行政法方式規範監測的開始；而在水庫密集及水庫地震較突出的四川，早在2005年省政府即發布了《四川省大型水庫地震監測管理規定》，這個規定現又被新的法規《四川省水庫地震監測規定》（2016年6月1日起施行）所取代。水庫地震監測的地方性乃至國家法律化，表明「水庫地震」作爲一種現象在中國已屬普遍性的嚴重問題。有很多國內外專家，就懷疑甚至認定汶川大地震的發生，實與鄰近建成的紫坪鋪水庫大有關係。2009年1月16日，美國《科學》雜誌發表一篇題爲《四川大地震是人類活動觸發？》的新聞報導，主要即談及「紫坪鋪水庫可能誘發了四川汶川大地震」的說法。[56]雖然目前還不能證明汶川大地震確由興建水庫所觸發，但在「水庫誘發地震」的自然規律認識下，那種可能性也就不能輕易被完全排除。水庫作爲人類所謂「征服自然」活動的產物，由其誘發的地震災害，當然就非爲單純的「天災」，而應當歸入「人禍」。

當然，這並非說所有水庫地區發生地震之「人禍」均須受到譴

55 參見宋守全，〈水庫地震概況綜述〉，《國際地震動態》1981年第1期，頁7-10；夏其發，〈世界水庫誘發地震震例基本參數匯總表暨水庫誘發地震評述〉，《中國地質災害與防治學報》1992年第4期，頁95-100；杜運連等，〈我國水庫誘發地震研究〉，《地震》2008年第4期，頁39-50；馬文濤等，〈水庫誘發地震的震例比較與分析〉，《地震地質》2013年第4期，頁914-928。
雖然「水庫誘發地震」是種共識，但如何誘發，則存在觀點分歧。傳統觀點認為是水庫蓄水的重量壓到庫底下的岩石層，致其發生破裂而引起地震。新的研究則認為是水庫的水壓所致，而水壓與蓄水高度密切相關，蓄水越高，水壓越大，對地層的壓力就越大，可能進入的岩層就越深，從而引發地震；而如果水庫一時大量泄水，致使水壓迅速降低，亦會引起地震。還有觀點認為是水庫蓄水致使岩體「浸濕膨脹」，對相鄰脆弱介質的側壓力導致破裂或破裂貫通而發震，等等。

56 參見Richard A. Kerr and Richard Stone，A Human Trigger for the Great Quake of Sichuan? Science, 16 January 2009, Vol. 323, p. 322.

責，此事除了要權衡考慮水庫效益和災害發生可能性的輕重之外，還須考察當初建水庫時的種種科學論證，是否已然充分合理而且有效。然而在現實中，有些水庫興建之前，雖然也進行了所謂「科學」論證，但往往淪於是形式，特別在某些政府盲目追求所謂政績的觀念影響下，工程論證更常流於形式，致使水庫建成後遺留了種種禍害，比如損害流域的生態和人文環境以及誘發地震等。顯然，如果沒有經過真正科學充分論證的水庫工程真的啓動，則其所誘發的地震，不是「人禍」又是什麼？其所招致的生態破壞，不是「人禍」又是什麼？從法律意義而言，由此類原因引發的災禍，必須要向那些以政績爲動因，而決定或推動該工程的相關政府及負責人等問責，乃屬是天經地義。

還有如地震的預報問題，據中國相關法律，雖然任何單位和個人均可進行地震預測，但不得向社會散布，只有各級人民政府才能對地震預報行使發布權。[57]事實證明，有些地震是由成功民間預測但卻因爲政府不准預報而致使災害慘重。如果能夠證明政府的不預報，乃源於企圖追求某種不當利益，或是存在某種程度的瀆職失職，則相關官員便須承擔相應的「人禍」責任。

此外，因地震而導致建築物倒塌而致人死傷、財產毀損者，也並非都能如傳統民法運用「不可抗力」觀念而令相關主體當然免責。地震作爲一般性的「不可抗力」因素納入免責自是無可非議，但如果是「豆腐渣」建築或違章建築，或是未按照抗震設防標準的倒塌致損，則建設方、施工方等，乃至所涉相關政府，就必須承擔法律責任。在這些情事中，地震本身可能是純粹「天災」，這屬於一種法律意義的典型性「不可抗力」，但由於人爲不正當因素的介入，導致災害結果的實質性發生或加劇，那麼這種「天災」在某種程度上實已轉換爲「人禍」，相關政府及人員對其擔責，也就理所當然。

57 〈中華人民共和國防震減災法〉第29條：「國家對地震預報意見實行統一發布制度。全國範圍內的地震長期和中期預報意見，由國務院發布。省、自治區、直轄市行政區域內的地震預報意見，由省、自治區、直轄市人民政府按照國務院規定的程式發布。」〈地震預報管理條例〉第十五條：「已經發布地震短期預報的地區，如果發現明顯臨震異常，在緊急情況下，當地市、縣人民政府可以發布48小時之內的臨震預報，並同時向省、自治區、直轄市人民政府及其負責管理地震工作的機構和國務院地震工作主管部門報告。」

二、以古鑒今：現代地震的政府問責問題

在地震及其破壞依然頻發的現代社會，傳統中國主觀認知上的那個「天譴」，當然已不復存在，但天地人共振共生的環境倫理已越來越爲人所信知。某種意義上說，汶川大地震實開啓了國人對地震的新思考。傳統中國的地震問責機制，於今雖不能照單全收，但其啓示乃至借鑒意義也是顯而易見，其中最爲關鍵的是：某些地震不必然就是純粹的「天災」，不必然就是可以法定免責的「不可抗力」，其發生本身以及發生後的損害，很可能就是一種「人禍」，甚至是徹頭徹尾的「人禍」；而這個「人禍」，首當其衝當爲相關的各級政府（部門及其官員）；倘若「人禍」成立，則問責將必然也必須進行，否則遺害無窮。此或可簡言之，以地震災害爲契機，肅清可能存在的政治腐敗，以保障民生，也給公眾一個交待。

傳統中國雖無「不可抗力」概念，但如勉爲對應，或可爲「非人力所防者」。如唐律《雜律》「不修堤防及修而失時」條對主司做出了不同情形的處罰，卻規定「即水雨過常，非人力所防者，勿論」；宋沿之，明清則略改爲「其暴水連雨，損壞堤防，非人力所致者，勿論」。不過，「非人力所防者」因僅限於具體性情形，而非現代不可抗力之原則性規定，故在其功能價值的涵蓋上有較大差別。也正由此，傳統中國並沒有將地震必然納入到「非人力所防」的不可抗力中去，而是歸入天譴之人禍，統治者及其臣子要在本體意義爲此擔責。然而，因科學的祛魅，現代社會幾乎無一例外地將地震歸入不可抗力之中。按中國《合同法》及原有《民法通則》等相關條文的規定，不可抗力是指「不能預見、不能避免並不能克服的客觀情況」。若此種界定不可動搖，[58]那麼以此「三不」共具的客觀情況，成爲法定的免

58 2017年3月15日中華人民共和國第十二屆全國人民代表大會第五次會議通過的《民法總則》也同樣作出如此規定。該法律自2017年10月1日起施行，其第180條第2款規定：「不可抗力是指不能預見、不能避免且不能克服的客觀情況。」

責條件，[59]自是無有疑義。關鍵問題是，地震本身是否就是不可抗力，是否就同時具備「三不」要素呢？事實上，前述反思已然揭示：有一些地震實爲人類活動（如修建水庫）誘發甚至直接導致，故非爲「不可避免」；有一些地震實因制度欠缺或官員瀆職等而錯失預報，故非爲「不可預見」；有一些地震實因建築選址、品質標準等缺陷而發生損害，當非爲「不可克服」。因此，某些地震本身及其後果，並不必然就具「不可抗力」，而是可能背負甚至主因在於人爲因素。如拋開不可信的天譴神秘因素，則此與中國古人嚴肅關注地震的人事禍由並努力做出積極補救措施，又有何本質區別？

既然地震本身及其後果，並不具有必然的不可抗力屬性，很可能是人禍所致，那麼就必然須有法律主體對此人禍承擔相應的責任。從中國目前的行政體制，尤其是地震工作的管理者和主導者看，各級政府當是最主要的責任主體。

概而言之，這些責任可體現在以下三方面：第一，地震誘發方面的政府問責。比如由建築水庫而誘發某些地震，目前已得到科學證實並成爲世界共識。在中國，水庫工程須得到政府組織的專家論證，並經政府依法審批才能啓動，政府在其中起著關鍵性的決定作用。如果因爲政府瀆職或失策，未經充分有效的科學論證即建造水庫，若由此引發地震並得到證實的話，則政府便須受到震災的問責。很多國內外專家就認爲，汶川大地震即存在由紫坪鋪水庫所誘發的重大嫌疑，惜迄今似未能開展對此方面因果關聯的實質性調查；如能證實，相關政府或其官員當不能迴避法律責任。

第二，地震預報方面的政府問責。按中國《防震減災法》及《地震預報管理條例》，地震預報受到嚴格管控，只有各級政府才有發布

59 當然並非所有的「不可抗力」都可成為民事免責的理由，中國合同法及原有民法通則規定「法律另有規定的除外」，新通過的民法總則規定「法律另有規定的，依照其規定」。這裡的「法律另有規定」，當並不建立在「不可抗力」本身的瑕疵基礎上，而是「不可抗力」為真前提下的情形，如合同法規定的「當事人遲延履行後發生不可抗力的，不能免除責任」。

權。[60]但如不報或漏報，乃源於政府瀆職失職所致，則政府須被問責。

關於地震預測，歷來有「不可預測」與「可以預測」兩種意見，前者從國際主流地震理論出發，著重構造運動之機械論的力學機理研究，而後者則立足於系統論，主要依據的是資料和經驗分析。[61]中國受國際上主流地震理論的影響，自2004年開始淡化預測，將戰略重心轉向了防範。這種轉向其合理性與否暫且不論，但正是這種轉向使得政府部門對地震預測和預報開始消極化。如果這種消極只是在既有制度框架內一般性呈現也就罷了，但如果表現太過則難以容忍，其瀆職責任宜當追究。此外，地震界還存在「寧可虛報也不漏報」與「寧可漏報也不虛報」的爭論。此種爭論實是「人命關天」與「秩序唯上」的觀念碰撞，兩者孰輕孰重？當汶川地震後溫家寶總理指示「只要有一線希望，我們就盡百倍努力，絕不會放棄」而要不惜一切代價去救人之時，就充分體現出生命的最高價值。現實中某些政府部門爲追求所謂的秩序政績，動輒闢謠，從而錯失地震預報的良機，給人民生命財產造成損害。此種輕視人命而一味追求秩序穩定的相關政府，難道不應就此擔責嗎？當年日本神戶地震漏報，氣象廳地震課長石川友三遂主動辭職，並向國民謝罪，表現了某種責任擔當，而反觀中國相關政府的地震預報，一直責任不清。[62]這種現象亟待糾正，也難怪有全國人大代表建議撤銷地震局了。[63]

60 法律法規將地震預報的發布權嚴格掌控在各級人民政府手中，主要是出於維護社會秩序進而政治秩序的需要。因為地震的巨大危害性，地震預報的發布往往造成民眾的恐慌，從而造成對既有秩序的動搖和破壞。如果發布權可以由民間機構或個人去行使，不僅可能造成地震預報上的隨意性，而且很可能使得政府無法充足準備去控制社會秩序，從而最終導致政府的秩序成本太大。傳統中國並無立法對地震預報的發布權政府歸屬予以明文規定，相反由於民間社會對地震前兆有著諸多經驗總結（如蟾蜍搬家預測地震），從而使得政府較為尊重民間預測。當然，倘若預測建立在觀察非事實或謠言之上，政府或個人均要受到懲罰。

61 參見李世煇，〈地震預測預報能與不能的爭論〉，《太原師範學院學報（社科版）》2012年第2期，頁1-9。

62 參見吳中海、趙根模，〈地震預報現狀及相關問題綜述〉，《地質通報》2013年第10期，頁1493-1512。

63 在2014年的中國兩會上，廣東省人大代表朱列玉提交了〈關於撤銷國家地震局的建議〉。他認為，國家地震局負有監測預報地震的責任，卻反復向公眾解釋地震無法預報，而且每

第三，抗震設防方面的政府問責。即使在地震預測預報困難的前提下，倘若政府在建築抗震設防上嚴格把關，也能將震災降至最低，甚至避免損害的發生。關於建築抗震設計規範，中國先後有78規範、89規範、2001規範（2008年局部修訂）。然而以汶川地震爲例，大約90%的地震死亡是由房屋震塌所致。這些震塌房屋不僅包括無任何抗震設計，或未經正規抗震設計的老建築，也包括許多89規範或2001規範已生效期間的新建築。災區調查的工程師認爲：假如當時真能按照抗震規範進行建造，則許多建築本來都不應倒塌；經抗震設計的建築所遭受破壞，普遍明顯低於未經抗震設計的建築。[64]

老建築因歷史原因無抗震設計尚可理解，問題是許多在抗震規範生效期間的新建築爲何也遭此劫？雖然2001規範當時確定的龍門山地區抗震設防烈度現已知是過低了，[65]但即使是在極震區，許多按標準建造的房屋也並未倒塌，此證明設防規範還是非常有效。因此可以推定，相當部分的新建築倒塌，當爲並未按抗震規範嚴格設計和建造所致。此中固然有建設、設計、施工及工程監理等單位的不法行爲，但政府部門對建築工程品質的監管不力或缺失，則是一個關鍵原因。按中國《建築法》《建設工程品質管制條例》等，從施工許可證的審批，直到工程的竣工驗收，縣級以上各級政府建設行政主管部門及其他有關部門均負有明確的監管職責。[66]

可以說，政府部門就是建築品質的總體及最終把關者，他們失職了，難道不應該承擔法律責任嗎？雖然汶川地震後新修改的《防震減災法》大爲完善了建築工程抗震設防的規定，但修改前該法對抗震設

年高額預算卻又無法預測地震，根本沒有履行好法定職責，地震後又不具指揮抗震救災的行政功能，故無獨立存在的必要，建議撤銷地震局，並在中國科學院設置地震研究院從事震前探索工作。參見中國網 http://news.china.com.cn/politics/2014-03/04/content_31661981.htm，讀取2018.11.21。

64 參見陳棋福、王克林，〈2008年汶川地震與中國的地震預報〉，《世界地震譯叢》2010年第5期，頁34-54。

65 2001規範將龍門山地震帶上諸如北川、綿竹、汶川、都江堰等市縣的抗震設防烈度僅確定為7度，而事實上汶川大地震所產生的烈度遠遠超過7度，最大烈度達到11度。

66 參見〈建築法〉第7、63、79條，〈建設工程品質管制條例〉第4、43、47、76條。

防的要求也十分明確，[67]甚至對已經建成但未採取抗震設防措施的某些建築，也要求進行抗震加固。[68]可見，法律規定的某些滯後，並不必然就對政府部門的監管瀆職無法問責。而現在隨著制度的完善，抗震設防上的政府問責，當不應再停留在文本上了！

當然，現代地震的政府問責是一個複雜而多種因素建構的問題，本文主要是在現有法律框架下進行論證。自汶川地震爆發至今，社會公眾對政府特別是地震管理部門不能進行地震預報的批評，就一直不絕於耳，這幾乎成了公眾輿論焦點，而地震部門則幾被視爲擺設甚至是地震災害的「幫兇」。但客觀而論，公眾的某些批評，其理性可能有所不足，因爲政府部門對地震的漏報，除了本文所論瀆職等因素之外，也不排除其爲既有地震預報立法所限制的結果。有論者即認爲，中國的地震預報立法存在明顯的「壓制型法」特徵，特別表現在政府壟斷地震預報資訊、地震預報發布權過於集中、地震局職能錯位等，因此有必要反思此種「壓制型」立法，重新建立一種新型態而可稱爲「回應型」的立法模式。[69]此種「回應型」模式雖可能過於理想化，但「壓制型」的立法現狀未必不是事實，這恐怕也是制約地震部門難以實現預報的某種因素。因此要改變預報困境，對現有制度進行認真反思，便十分必要。

伍、結語：揭去不可抗力的護身符

本文主要探究傳統中國對地震的問責理念和制度，希冀能夠以古鑒今，反思學界對地震的既有法律認知，並對現代地震事故的政府問

67 如第17條：「新建、擴建、改建建設工程，必須達到抗震設防要求。」第19條：「建設工程必須按照抗震設防要求和抗震設計規範進行抗震設計，並按照抗震設計進行施工。」

68 第20條，主要針對屬於重大建設工程、可能發生嚴重次生災害、有重大文物價值和紀念意義、地震重點監視防禦區等四類建築。新修改的〈防震減災法〉在微調基礎上增加一類，即「學校、醫院等人員密集場所的建設工程」。

69 參見張健，〈邁向回應型法：我國地震預報立法的反思與完善〉，《雲南社會科學》2014年第1期，頁132-136。

責進行解析和建構，期望生活在這個地震頻發國土上的民眾能在未來少些困苦。在天譴論的影響下，傳統中國發生的種種地震現象，被眾多官員毫無懸念地解釋爲一種「人禍」，是政治黑暗或腐敗在「天人感應」管道下而招致的「天譴」，中央政府特別是最高統治者，都須積極作出挽救性措施，消除禍由，善待民生，以求天命永固。這些措施除了統治者形式上的罪己修省之外，更包括實質上的地震問責，往往一批政府官員遭到法辦與懲處。

無論是君主的「移禍股肱」，還是臣子的「瀆職腐敗」，地震所造成的種種災害，總歸有其必須問責的政府主體來承擔應有之法律責任，從而推動了政治清明，也大有裨益於民生。無疑，此對現代地震中的政府問責問題不無啓示。

雖然傳統中國以神秘的天譴立論，但在「民之所欲，天必從之」的正統儒家傳統下，其最終目的卻是爲了保護和安樂人民。且不論這種目的在實踐中是否有時流於虛僞，但不可否認地，由政府遭受問責而改善並或推動了民生建設，則是一個客觀的歷史事實。而在「人民當家作主」的當代中國，我們當然不必以「神靈之天」，作爲執政者的敬畏之源，但「人民利益至上」、「執政爲民」，又何嘗不是各級「人民政府」心存敬意的執政宗旨？可見，人民的生命財產利益，完全可成爲由政府對地震損害承擔責任的古今橋樑。

不過值得注意的是，由地震致損所引發的政府責任，可主要區分爲政治責任與法律責任。[70]在傳統中國，面對地震災禍的發生，雖然君主在以詔令、諭令等最高法令形式進行法律救濟之外，還往往進行罪己、罪臣的責任追究，這種責任追究從廣義屬性看，當然可謂法律責任。但是，一方面由於傳統中國畢竟欠缺針對地震災禍的專門法律乃至法條，故而不得不以君主臨時性詔令等形式做應對，此可見法律

70 學界常將政府責任區分為道德責任、政治責任、行政責任、法律責任等。筆者認為，在當代中國，道德責任由於缺少外部問責機構而更多體現在官員的道德自省，再加上其常常被政治責任所吸附，因此其責任的承擔和獨立性均十分微弱。另外，隨著中國行政法治化的進程發展，各種行政關係基本都已納入法治軌道，所謂的行政責任實均為法律框架內的法律責任了。故政治責任與法律責任，可謂政府責任的主要形式。

責任的非專門性或非純粹性；另一方面更重要的是，傳統中國因其「家天下」的理念和體制，在傳統也是正統的天譴論影響之下，地震災禍的擔責，最主要或是首當其衝者，仍是繫於中央政府乃至君主本人，而非是地震災區的政府官員。因此，擔責雖可有法律責任形式的一定體現，但本質上更多的實是一種政治責任。

與傳統社會不同，作爲民主體制和追求法治的現代中國，如因相關政府的失職或者腐敗，而導致地震誘發或災害加重，其責任承擔中，應當是既有政治責任，也有法律責任。基於人民代表大會制度這個根本政治制度，民選的各級人民政府，應當制定符合民意的公共決策並推動其執行，應當對廣大民眾的根本利益，予以最全心、最有效的保護和服務，而如果沒有履行好基於這種民主政治體制的職責，理所當然便應受到諸如罷免、撤職或降職、責令辭職、引咎辭職等制裁方式。這些制裁就可歸入政治責任，對其進行問責的當是「異體問責」，其問責主體當主要是各級人大及其常委會。[71]

當然，與傳統中國政治責任的問責具有臨時性或者某種任意性相比，當代政治責任的追究，則應呈現法治化趨向的特點。在政治責任之外，政府官員承擔的就是法律責任，主要包括行政法律責任以及刑事法律責任。

行政法律責任有內外之分，內部主要是各級行政機關的「同體問責」，外部主要有各級監察委員會的「異體問責」，兩種問責的方式均爲警告、記過、記大過、降級、撤職、開除等。[72]至於刑事法律責任，則是觸犯刑律的後果，其嚴重性往往大於行政法律責任，承擔刑事法律責任者，一般均會觸發行政法律責任。

---

71 當然，隨著《中華人民共和國監察法》（2018年3月20日第十三屆全國人民代表大會第一次會議通過）的公佈實施，各級監察委員會開始對所有行使公權力的公職人員進行監察，調查職務違法和職務犯罪。其第11條第3項規定「對履行職責不力、失職失責的領導人員進行問責」、第45條第3項規定「對不履行或者不正確履行職責負有責任的領導人員，按照管理許可權對其直接作出問責決定」，均表明各級監察委也行使了對政治責任的異體問責主體。

72 雖然監察委對違法公職人員作出的處分稱為「政務處分」，以示與行政機關同體問責之「行政處分」區別開來，但筆者認為本質上一致，均是在「行政關係」特別是「行政職務」上的不同程度的制裁。

就地震責任的問責而言，傳統中國的政治責任本質，實統攝或決定著法律責任的呈現，但在當代中國，政治責任與法律責任宜當涇渭分明。如在地震預報方面，雖然囿於現有地震預報立法存在明顯的「壓制型法」特徵，相關政府消極對待預測和預報，也可能並不違法，甚至從形式上看可能非常合法，但這並不能免除其相應的政治責任，因爲對消極預測或預報及其震損後果的評價，不能僅以是否符合程式正義，而更要以是否合乎實質正義來考察。[73]當然，如相關政府故意不報或漏報，則明顯違背其發布職責構成違法，當承擔相應的法律責任。至於如人爲疏於或故意繞開科學論證而對工程建設「霸王硬上弓」所致的地震誘發，以及抗震設防上建築品質標準監管失職等，均已違背相關法律法規，相關政府理應被追究相應法律責任。

有人可能認爲中國既然有著諸如《公務員法》等多層面對政府官員進行問責的法律法規，[74]對因政府官員瀆職或腐敗等違法違紀行爲進行問責，自是應有之義，似無必要再對地震之政府責任進行專門討論。此種說法表面看似頗有道理，但實則大有問題，因爲地震本身的特殊性，法律理論界和實務界普遍將其視爲屬於「不可抗力」的「天災」，極少將其與「人禍」聯在一起。比如自汶川地震發生以來，雖然民眾輿論洶洶，但迄今爲止，似並未見有任何政府及其官員受到地震責任的追究。雖然震後國務院迅速出臺了《汶川地震災後恢復重建條例》，四川省人民政府也及時發布了《四川省汶川特大地震災後恢復重建行政效能問責規定（試行）》等，均明確規定了行政問責內

73 從目前來看，中國司法實踐中尚無出現政府官員在未違法範圍內對地震預測或預報沒有採取積極作為，而構成「瀆職」並予以行政問責的案例。但在傳統中國，雖沒有針對防震減災的專門法律或條文，但在傳統災異天譴論這種「天憲」下，官員對地震預測或預報的消極應對必然構成「瀆職」，從而承擔更重的地震責任。

74 如法律層面有《公務員法》、《監察法》、《行政訴訟法》、《行政覆議法》、《行政許可法》、《行政處罰法》、《國家賠償法》、《環境保護法》、《環境影響評價法》、《突發事件應對法》、《刑法》等。行政法規層面有《突發公共衛生事件應急條例》、《政府信息公開條例》、《國務院關於特大安全事故行政責任追究的規定》、《信訪條例》等。地方規章層面有《四川省行政機關責任追究制度》、《廣東省行政過錯責任追究暫行辦法》、《安徽省行政執法責任追究暫行辦法》、《湖北省行政執法責任追究暫行辦法》、《海南省行政首長問責暫行規定》等。尤重要的是還有中共中央的黨內法規，如《中國共產黨黨內問責條例》、《中國共產黨紀律處分條例》、《黨政領導幹部辭職暫行規定》、《關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定》等。

容，但是這些法規均是針對「災後恢復重建」中出現的法律責任，而並非針對「地震本身」的責任問題。

可以說，此類災後行政問責制，與傳統中國地震天譴論問責制差別天壤，根本就不是同種話語體系。至於《四川省行政機關責任追究制度》、《四川省行政機關首問責任制度》、《四川省行政機關限時辦結制度》等，更是與地震責任「風馬牛不相及」。可以說，雖然中國目前涉及政府責任的法律法規較爲豐富，但因囿於對地震屬「不可抗力」的頑固認識，地震責任的政府承擔，也就成了一個空白。即使像《防震減災法》此類專門針對地震事項的法律，其法律責任的規定，主要乃針對有關建設單位，而並非針對相關政府部門。[75]

現代學者運用「不可抗力」理論對地震進行研究，大都聚焦於地震致損後的民事免責與否問題，而對地震本身的發生是否就是不可抗力，則少有人提出質疑。他們囿於傳統的「地震等於不可抗力」觀念框架而難以自拔。雖有學者提出了並非所有地震都屬於不可抗力的觀點，但也主要是在民法範圍內，基於烈度或災區程度的一種細分研究，而並非是對地震基於本體意義上的法律責任做探討。至於對地震本身及致損中的政府責任進行問責，學界則更是鮮少關注。但事實說明，一些地震背後多少藏有政府方面的「人禍」因素，甚至政府本身就是致災的重要根由。可惜在某些政府及官員難能輕易認錯的情況下，要他們擔起由於自身引發或促成的「天災人禍」，又是何其難也？

然而，當檢視中國傳統，我們不能不感慨於天譴論下地震問責中政府擔當。雖然古代君主有「移禍臣子」的做法，讓人覺得君主在天譴論下進行如此「罪己」實有虛僞之嫌，但在君主「身體」作爲「國體」而無法替代的專制時代下，「移禍」未必不是君主實現「罪己」目標而不得不施用的一種「政治正確」手段。

75 雖然《防震減災法》第六章「法律責任」最後一條（第四十七條）規定了「國家工作人員在防震減災工作中濫用職權，怠忽職守，徇私舞弊，構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，給予行政處分」，但是這種極為含糊籠統的規定並沒有多大的法律意義，更多的是一種條文擺設。

而在今日，每當地震發生，似未見到某個政府首長對地震的自我譴責，未見到對受災民眾的自我道歉，更未見到政府或官員受到行政問責；所常見到的，更多是某些政府及官員紛紛以「不可抗力」，來爲自己辯護與塞責，此與古人相比，豈不悲乎？以現代科學視之，「天譴」固然是迷信與愚昧，不值一提；但其對地震作爲「不可抗力」的本體性排除，將天災與人禍相聯，則於吏治與民生多有推進；而在現代也可足以鑒示今人：在當代中國加強反腐的背景下，地震這道所謂「當然」、「不可抗力」的「護身符」，也該從某些政府及官員的身上揭去了！

當然，傳統中國以天譴論解釋地震，但天譴之災遠不止於地震，其他還有水災、旱災、火災、風災、蝗災、海嘯等等，它們都是天譴的呈現，在古代中國均有政府問責的共性，只不過地震現象讓古人更覺兇險和畏懼而已。而在今天，自然災害依然頻發，如其中有政府腐敗之處，對其問責也理當做爲常態。惟因現代地震依然存在的較大破壞性，以及政府於地震工作的專屬管理性，才使得針對地震的政府問責問題，顯得尤爲重要和凸出。筆者專論地震的古今政府問責問題，這也是本文旨趣之所在。

參考文獻

（漢）班固，《漢書》，北京，中華書局，1962。
（漢）董仲舒撰，曾振宇注說，《春秋繁露》，開封，河南大學出版社，2009。
（後晉）劉昫等，《舊唐書》，北京，中華書局，1975。
（唐）長孫無忌等撰，劉俊文點校，《唐律疏議》，北京，中華書局，1983。
（宋）歐陽修、宋祁，《新唐書》，北京，中華書局，1975。
（元）脫脫等，《金史》，北京，中華書局，1975。
（元）脫脫等，《宋史》，北京，中華書局，1977。
（明）宋濂等，《元史》，北京，中華書局，1976。
（明）懷效峰點校，《大明律》，懷效峰點校，北京，法律出版社，1999。
（清）張榮錚、劉勇強、金懋初點校，《大清律例》，張榮錚、劉勇強、金懋初點校，天津，天津古籍出版社，1993。
（清）張廷玉等，《明史》，北京，中華書局，1974。
（清）馬齊等修，《清實錄．聖祖仁皇帝實錄》，北京，中華書局，1985年影印本，第4冊。
中國第一歷史檔案館整理，《康熙起居注》，北京，中華書局，1984。
李興焯修、王兆元纂，《平谷縣誌》，民國二十三年鉛印本。
黃永堂譯注，《國語全譯》，貴陽，貴州人民出版社，1995。
錢大群，〈唐律疏議》結構及書名辨析〉，《歷史研究》2000年第4期，頁110-118。
錢大群，〈揚長避短，整合歸真——談唐代《律疏》書名的整合問題〉，《北方法學》2008年第2期，頁103-108。

楊立新，〈地震作爲民法不可抗力事由的一般影響〉，《政治與法律》2008年第8期，頁2-9。
王竹，〈地震等嚴重自然災害應急社會背景下的侵權法思考〉，《政治與法律》2008年第8期，頁25-29。
梁清，〈地震作爲不可抗力免除民事責任的原因力規則適用〉，《政治與法律》2008年第8期，頁10-14。
朱巍，〈事變中合同法若干問題研究——以汶川地震爲視角〉，《政治與法律》2008年第8期，頁15-19。
姚輝，〈情勢變更重述——以5.12震災爲視角〉，《中州學刊》2008年第5期，頁90-92。
陳龍業，〈震後按揭房屋的滅失與其物保責任的消滅——汶川大地震的物權法之維〉，《政治與法律》2008年第8期，頁20-24。
劉召成，〈地震引發大規模人身傷亡情況下的收養和繼承問題思考〉，《政治與法律》2008年第8期，頁30-34。
張禮洪，〈汶川地震後無主物的認定和歸屬〉，《中州學刊》2008年第5期，頁93-95。
王利明，〈地震中建築工程品質缺陷的民事責任探討〉，《社會科學戰線》2008年第9期，頁181-187。
高聖平，〈地震所引發的按揭房貸問題之研究——法律無法承受之重〉，《社會科學戰線》2008年第9期，頁199-204。
李發展，〈對地震引發若干法律問題的思考——以四川汶川地震爲例〉，《甘肅社會科學》2009年第2期，頁84-87。
中國政法大學課題組，〈「5.12汶川特大地震」災後和諧重建法律與政策建議〉，《行政法學研究》2009年第2期，頁95-102。
李康，〈地震引發的保險合同糾紛實務問題研究——以「5・12」汶川特大地震相關問題爲例〉，《法律適用》2013年第2期，頁29-34。
馮軍，〈論涉災犯罪的刑事責任——以汶川地震爲例的分析〉，《中州學刊》2008第5期，頁86-88。

曾維加，〈道教的地震觀〉，《社會科學研究》2010年第6期，頁7-13。

孫英剛，〈佛教對陰陽災異說的化解：以地震與武周革命爲中心〉，《史林》2013年第6期，頁53-63。

宋守全，〈水庫地震概況綜述〉，《國際地震動態》1981年第1期，頁7-10。

夏其發，〈世界水庫誘發地震震例基本參數匯總表暨水庫誘發地震評述〉，《中國地質災害與防治學報》1992年第4期，頁95-100。

杜運連等，〈我國水庫誘發地震研究〉，《地震》2008年第4期，頁39-50。

馬文濤等，〈水庫誘發地震的震例比較與分析〉，《地震地質》2013年第4期，頁914-928。

李世輝，〈地震預測預報能與不能的爭論〉，《太原師範學院學報（社科版）》2012年第2期，頁1-9。

吳中海、趙根模，〈地震預報現狀及相關問題綜述〉，《地質通報》2013年第10期，頁1493-1512。

陳棋福、王克林，〈2008年汶川地震與中國的地震預報〉，《世界地震譯叢》2010年第5期，頁34-54。

張健，〈邁向回應型法：我國地震預報立法的反思與完善〉，《雲南社會科學》2014年第1期，頁132-136。

於德源，《北京災害史》（北京：同心出版社，2008）。

（英）李約瑟，《中國科學技術史．地學》（北京，科學出版社，1976），第2分冊。

Richard A. Kerr and Richard Stone，A Human Trigger for the Great Quake of Sichuan? Science, 16 January 2009, Vol. 323, p. 322.

Natural and Man-made Disaster: The Traditional Chinese Government Accountability Mechanism for Earthquake and Its Modern Reflection

Fang Xiao*

Abstract

Since the Wenchuan earthquake in Sichuan province, public opinion on the accountability of relevant governments has been in the ascendant. However, there has been little response from the academic community and practice. However, history can reveal the reality that the Chinese ancients had a clear government accountability mechanism on the basis of their unique understanding of earthquakes: earthquakes are a kind of disaster that is caused by the scourge of personnel and leads to the disorder of Yin and Yang. The culprit is mainly based on the bad rule of the government, thus forming a scourge theory against the rulers. While the theory has enabled the rulers to actively provide disaster relief with legal measures, it will also severely hold the government and officials accountable for the goal of eliminating earthquake causes. In the modern society where earthquakes and their destruction still occur frequently, it is necessary to reflect on the idea of the earthquake itself as "force majeure" and to construct the mechanism of government accountability.

Keywords: earthquake, a theory of heavenly punishment of the rulers, force majeure, government accountability mechanisms, modern reflection

* Doctor of Law, China University of Political Science and Law; Professor of Kenneth Wang School of Law, Soochow University.