

郭其云, 周培桂, 周梅捧. 我国城市风险治理法律责任承担机制研究——由深圳光明新区“12·20”特别重大滑坡事故引发的思考[J]. 灾害学, 2018, 33(3): 152-155. [GUO Qiyun, ZHOU Peigui and ZHOU Meipeng. Study On legal liability Mechanism of Cities' Risk Governance——Consideration by the Shenzhen Guangming New District “12·20” Particularly Especially Major Landslide Accident[J]. Journal of Catastrophology, 2018, 33(3): 152-155. doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2018.03.029.]

# 我国城市风险治理法律责任承担机制研究

## ——由深圳光明新区“12·20”特别重大滑坡事故引发的思考\*

郭其云<sup>1</sup>, 周培桂<sup>2</sup>, 周梅捧<sup>3</sup>

(1. 中国人民武装警察部队学院 科研部 应急救援管理研究中心, 河北 廊坊 065000; 2. 公安消防部队高等专科学校 教务处, 云南 昆明 650208; 3. 中国人民武装警察部队学院 研究生队, 河北 廊坊 065000)

**摘要:** 在深入分析深圳光明新区“12·20”特别重大滑坡事故的基础上, 探寻我国城市风险治理法律承担机制的现实困惑, 进而对建构和完善该机制提出建议: 修订应急管理法律, 明确城市风险治理法律责任边界、厘清企业与单位之间监管衔接的法律问责、完善“政-企-民”三主体的法律责任承担机制、建构“比例担责”及“串联担责”机制等, 以期保障城市发展安全, 保障我国城镇化建设的顺利推进。

**关键词:** 城市; 风险治理; 法律责任; 责任承担; 应急管理

**中图分类号:** X43; X45; X9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-811X(2018)03-0152-04

doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2018.03.029

城市风险治理是一项社会成员共同参与的活动, 治理成效取决于参与主体思想重视的“深”度、协同合作的“巧”度、法律责任承担的“严”度, 其中, 对风险治理的法律问责无疑是一种比较有效的方法。在深入研究深圳光明新区“12·20”特别重大滑坡事故的基础上, 探索城市风险治理法律责任承担机制的重要性, 分析城市风险管理存在的主要问题, 从而进一步规避风险, 保障安全, 加快我国城市建设现代化进程。

## 1 深圳光明新区“12·20”特别重大滑坡事故之评析

### 1.1 事故简介、定性及问责

2015年12月20日11时许, 深圳市光明新区恒泰裕工业园发生滑坡, 造成重大人员和财产损失<sup>[1]</sup>。据深圳市互联网信息办通报: 截至2016年1月28日11时, 此次灾害滑坡面积达38万m<sup>2</sup>, 共造成33栋建筑物被掩埋或不同程度损坏, 73人遇难, 均为失联人员。

此起滑坡事故并非自然灾害中的山体滑坡, 排除自然突发因素, 主要原因是人为的监管失责, 国务院通报显示, 深圳光明新区“12·20”特别重大滑坡事故性质为“特别重大生产安全责任事故”。法律问责涉及企事业单位及政府职能部门相关责

任人员: 深圳市益相龙投资发展有限公司法定代表人、副总经理, 以及光明新区红坳受纳场经营者、现场指挥、现场监督员、调度员等人涉嫌重大责任事故罪被逮捕; “查明光明新区城市管理局、光明新区查违办、深圳市水土保持监督监测总站等部门的部分工作人员对工作严重不负责任, 违法行使职权或不作为, 对事故的发生负有重要的责任<sup>[2]</sup>。”查明涉案的犯罪嫌疑人42人, 已全部到案。

### 1.2 事故之反思

突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件<sup>[3]</sup>。深圳“12·20”事故属于事故灾难, 责任事故, 事因在人。“事故是系统及其环境中的人流、物流和信息流在交换过程中对系统的消极作用所导致的突变<sup>[4]</sup>。”有群众反映: 在事故发生之前两年, 就不断有人向有关部门进行投诉, 但均没有引起足够重视。渣土堆高至百米, 最终导致崩塌事故的发生, 酿成惨剧。监测预警失灵、监管缺失, 非法倾倒渣土现象长期存在, 只收费不管理, 留下了极大安全隐患。且不谈费用收取的合法性与合理性, 渣土受纳场是否定期检查、定期清理? 选址、施工、监管都存在问题, 政府职能部门也应承担相关责任。该事故风险的出现并非偶然, 而是由潜在风险长期、不断累积, 并最终激化、爆发, 形成“多米诺骨牌理

\* 收稿日期: 2017-10-17 修回日期: 2018-02-08

基金项目: 河北省社科基金项目“消防部队在突发灾害事故中应急救援宣传保障机制研究”(HB16XW022)

第一作者简介: 郭其云(1964-), 男, 湖南醴陵人, 教授, 主要从事应急救援与管理研究。E-mail: guoqiyun0412@sina.com

论”效应(图1)。

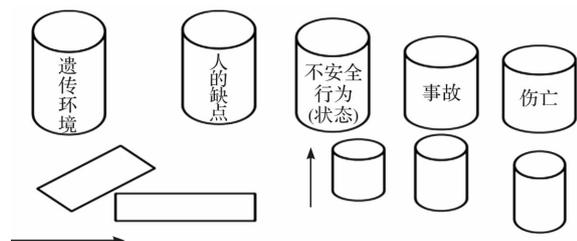


图1 海因利希(H. W. Heinrich)事故因果连锁论<sup>[5]</sup>

## 2 我国城市风险治理法律问责中存在的主要问题

深圳光明新区“12·20”特别重大滑坡责任事故凸显城市渣土治理困境,也暴露出我国城市风险治理法律责任承担机制存在诸多问题。

### 2.1 关于城市风险治理法律责任定义的边界模糊不清

我国长期实行“谁主管,谁负责”的城市风险治理的问责方法,各部门之间分头执法,职能部门兼顾多职,比如《食品安全法》<sup>[6]</sup>将风险评估交给了卫生部门,这样卫生部门同时兼备了管理和风险评估的双重职能,极有可能引起监管失灵。更有甚者,出现“责任边界”问题,无论是法律条文条款,还是国家各级政策方针,出现“直接责任”、“间接责任”、“主要责任”、“连带责任”,还有最新提及的“主体责任”等字眼,而这其中的边界如何界定、概念如何厘清?例如,2013年深圳市突发事件总体应急预案中“本市突发事件预防和应对工作实行行政领导负责制和责任追究制,纳入行政机关主要负责人和有关负责人绩效考核范围”中提及的“主要责任”和“有关责任”在实际问责中容易存在“遗漏”、“错误”及“逃责”等难题。

### 2.2 存在对法律责任、党纪责任与政纪责任的认知不足

对于“问责”二字,在城市风险出现之后,涉事者的法律问责,易与“党纪责任”、“政纪责任”混淆,出现认识不足、不清、怕“权”不怕“法”的情况。天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故后,习近平同志对切实做好安全生产工作高度重视,8月15日作出重要指示,要求切实做到党政同责、一岗双责、失职追责<sup>[7]</sup>。党纪责任的惩罚是依据党内规范而言,如2015年修订完成的《中国共产党廉洁自律准则》<sup>[8]</sup>、《中国共产党纪律处分条例》<sup>[9]</sup>、《中国共产党巡视工作条例》<sup>[10]</sup>三部党内法规。而政纪责任是对于担任行政职务的国家机关工作人员而言,企事业单位并不涉及,通常所说的“行政问责”指的就是“政纪责任”。而法律责任是依“法”追责,这个“法”是以宪法为根本大法的中国特色社会主义法律体系,具备强制性,“法律面前,人人平等”,在风险治理

过程中,只要触碰法律“红线”,就应依法处罚。城市风险治理法律责任承担主要有刑事责任、行政责任及民事责任三种。实际运行中,大多数责任主体对这三者的认识并不明确,例如天津港“8·12”爆炸事故调查显示,涉及多名厅局级以上负责人员被建议给予党纪政纪处分,法律追责并未及时公布,给大多数公民造成疑惑,认为处罚力度不够、国家法治不完善等。

### 2.3 缺乏准确界定地方企业与政府责权关系的法律规范

风险治理,重点在“治”的主体,但主体范围很广,其主要是应急管理的职能部门,而实际风险治理操作中,由于缺乏准确界定地方企业与政府责权关系的法律规范,如《广东省突发事件应对条例》<sup>[11]</sup>第51条规定:“县级以上人民政府建立应急管理工作相关指标体系,健全责任追究制度。”其中并无明晰条款界定政府职能部门及地方企业权责关系。企事业单位出事担责之后,加大力度查处政府职能部门责任人,此时政府职能部门更是处于被动地位,更易出现不作为、不敢为的现象,更易埋下城市风险源头。责任分管的特色管理模式,是否需要改革?应急法治的制定、执行与修订完善,确实是现实中亟需引起足够重视并认真加以解决的突出问题。

### 2.4 城市安全治理的复合型风险法律责任缺失

“目前,我国很多地方在进行城市整体规划时,往往没有将安全问题统筹考虑进去,造成减灾的基础设施水平未能与城市发展同步提升<sup>[12]</sup>。”城市公共安全挑战大,如常见的“城市生命线系统”等,安全要素密度高、灾害风险大,且风险治理的力度与精细化程度难以适应风险系统的复杂程度,更难以适应公共安全的期望值。

我国城市风险治理在法律责任追究问题上,仅仅限于单一风险追责而已,笔者在应急管理的法律文本中,找寻到法律责任专章在各部法律文本中皆有体现,如《突发事件应对法》第六章<sup>[13]</sup>、《消防法》第六章<sup>[14]</sup>、《防震减灾法》第八章<sup>[15]</sup>、《水污染防治法》第七章<sup>[16]</sup>、《国防动员法》第十三章<sup>[17]</sup>、《突发公共卫生事件应急条例》第五章<sup>[18]</sup>、《自然灾害救助条例》第六章<sup>[19]</sup>、《广东省突发事件应对条例》第七章<sup>[11]</sup>等等。以上章节只单独针对某一风险的问责,而难以应对交叉型及复合型风险,大多时候等到问题、风险出现时才被动出台相关政策加以解决,效果并不明显。

## 3 完善我国城市风险治理法律责任承担机制的对策与建议

城市是国家社会、经济发展的重要力量,应立足城市功能定位,用5个“不让”的方法,即不让小风险演化为大风险、不让个别风险演化为综合风险、不让局部风险演化为区域性或系统性风

险、不让经济风险演化为社会政治风险、不让国际风险演化为国内风险，把“防风险”摆在突出位置，同时，明确风险治理法律责任，创新机制方法，确保城市安全。

### 3.1 修订应急管理法律，明确我国城市风险治理法律责任边界

在职务范围内承担明确的法律责任，是法律权利与义务相统一的体现，更是对城市市民生命的尊重。城市风险治理，应夯实各单位责任意识基础，“落实主体责任，理清责任链条，拧紧责任螺丝，提高履责效能”<sup>[20]</sup>。

风险管控全覆盖是广东省建构完善的应急预案体系的重要出发点，这种管理机制可以借鉴应用至城市风险治理整个过程中。明确划清责任边界，对主体责任、直接责任、间接责任、主要责任、连带责任等概念一一加以定义，做到“有法可依”，避免衍生、次生及耦合事故的发生。当然，法律的修订并不是一个简单的对新问题和新情况的反应，而是和之前法律的制定和执行紧密联系在一起，形成一个完整的应急管理法律法规系统<sup>[21]</sup>。为保持有效性，应不断总结，修订法律文本，以填补欠缺之处，在这一点上，国外如日本修订的《灾害对策基本法》，自1961年颁布，国内每经历一次特别重大灾害后，及时修订该法，截至2012年，共修订45次，可见重视程度之大，值得我国借鉴与学习。

### 3.2 准确界定多企业与多单位之间监管衔接的法律问责

深圳“12·20”滑坡事故，在追责过程中发现，主要是企事业单位与政府之间监管衔接机制的问题。因此，应进一步建构法律责任承担机制，完善政府和企事业单位的监管衔接机制，特别是防范责任事故的再次发生。地方企事业单位在配合城乡规划部门治理城市风险过程中，应切实落实职责，由空间防控转移为时间关注。同时，职能部门在进行执法垂直管理、深化落地的同时，地方政府属地责任不能弱化。

笔者从深圳“12·20”滑坡事故中，感受到城市风险治理中“追责”如继续按照以往套路，只能治标，不能治本，难以从根本上有效防控事故发生，应切实加强制度建设，从法律层面加以规定，做到有法可依。例如，城市水源对人民群众的生产、生活影响重大。2016年环保部拟出台水污染防治实施细则，并将每年公布城市地表水水质排名。广东省定期公布环保“黄牌”、“红牌”企业名单，“红牌”企业一律停业、关闭。以下以“水污染”治理追责为例，如图2所示，界定清楚企业与多个单位的法律责任，克服薄弱环节，抓出实效。以小见大，细化成表，并以此为例，其他风险的法律承担机制可加以参照并完善。

### 3.3 横向：完善“政-企-民”三主体的法律责任承担机制

城市风险治理是一项社会性的公共工程，社

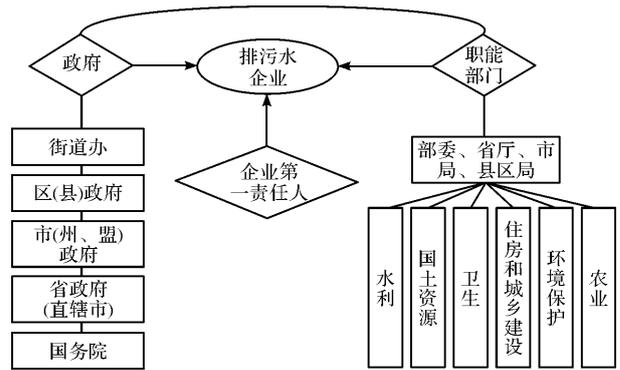


图2 “水污染”治理追责图

会组织、成员的共同参与能提高风险防控的能力，有效抑制城市社会风险的进一步扩大。笔者建议尊重城市发展规律，统筹政府、社会、市民三大主体，将城市风险治理法律责任承担机制明确至每个责任主体，如图3所示，集聚促进城市发展的积极力量，实现精细化管理。对于政府职能部门的职责，我国突发事件应对法第六章明确规定了相关的法律责任，第63条专门规定地方各级人民政府和县级以上各级人民政府有关部门违反本法规定、不履行法定职责所应追究的责任。中国共产党第十八次全国代表大会和中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议也提出落实安全“终身责任制”的要求，在“府际网络”的夹缝中，政府职能部门更应做好遵法守法的“带头人”。

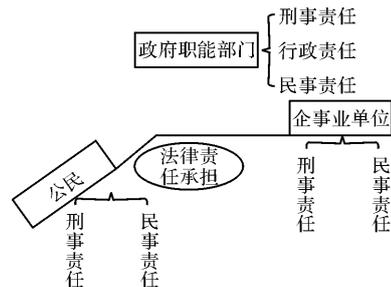


图3 “政-企-民”法律责任承担机制简图

### 3.4 纵向：建构“比例担责”及“串联担责”机制

面对城市治理层出不穷的新情况、新问题，以法律追责来加以防范，有利于妥善化解各种社会矛盾，规避系统性全局性风险。行政法上的合理性原则给我们提供“比例原则”的基本思路，比例担责实为纵向担责的一种有效方法。城市风险治理的传统追责模式是常见的“以职位高低衡量，一般为低职务担责”，甚者，“副”职往往成为追责的常见对象，一定程度上并不符合法律公平公正的基本原则。以责任的比例细化，追踪风险治理的导向，且留出自主空间，留有弹性，使得责任的承担更加明确，具体到事到人，确保城市安全运行。此外，危机治理中的法理支撑具有以下两层含义：一方面，上级政府支持下级常设性政府机构合理有效地发挥其危机治理职能；另一方面，上级政府认同下级政府危机治理方案。为此，可

同步实行“连串追责制”,加大追责力度,保证源头风险的最低化甚至“零风险”。

#### 4 结语

我们认为,城市应急管理的研究应更加关注交叉型及复合型风险,学习借鉴国内外先进经验,完善法律责任承担机制,着力克服体制与机制上的制约因素,破解发展困局,抓住“法律承担机制”这块长板,切实落实创新、协调、绿色、开放、共享、发展理念,保证我国城市以及整个社会的安全有序发展。

#### 参考文献:

- [1] 广东省应急办. 国务院安委会办公室关于深圳光明新区恒裕工业园“12·20”滑坡灾害的通报[EB/OL]. (2015-12-22)[2017-10-11]. [http://www.gdemo.gov.cn/zwx/zcfg/gjzcej/Gjbmwj/201512/t20151225\\_222894.htm](http://www.gdemo.gov.cn/zwx/zcfg/gjzcej/Gjbmwj/201512/t20151225_222894.htm).
- [2] 新京报. 深圳“12·20”滑坡事故12名渎职犯罪嫌疑人被立案[EB/OL]. (2016-01-18)[2017-10-11]. <http://toutiao.com/i6241031727884534273/>.
- [3] 李飞. 《中华人民共和国突发事件应对法》释义及实用指南[M]. 北京:中国民主法制出版社,2014:25-26.
- [4] 高芙蓉. 突发公共事件应急管理[M]. 北京:经济科学出版社,2014:169.
- [5] 钟茂华,魏玉东,范维澄等. 事故致因理论综述[J]. 火灾科学,1999(3):36-40.
- [6] 中华人民共和国食品安全法[S]. 北京:法律出版社,2009.
- [7] 新华网. 习近平:党政同责 一岗双责 齐抓共管 失职追责[EB/OL]. (2015-08-17)[2017-10-11]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2015-08/17/c\\_1116281206.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-08/17/c_1116281206.htm).
- [8] 中国共产党廉洁自律准则[Z/OL]. (2015-10-22)[2017-10-11]. <http://legal.people.com.cn/n/2015/10/22/c188502-27725875.html>.
- [9] 中国共产党纪律处分条例[Z/OL]. [2017-10-11]. <http://www.12371.cn/special/zggcdjlcftl/jlcftl/>.
- [10] 中国共产党巡视工作条例[Z/OL]. (2015-08-14)[2017-10-11]. [http://www.idepc.org.cn/gszh/201508/t20150814\\_76449.html](http://www.idepc.org.cn/gszh/201508/t20150814_76449.html).
- [11] 广东省第十一届人民代表大会常务委员会. 广东省突发事件应对条例[Z/OL]. (2010-06-13)[2017-10-11]. [http://www.gdemo.gov.cn/zl/ydtl/tlqw/201006/t20100613\\_122796.htm](http://www.gdemo.gov.cn/zl/ydtl/tlqw/201006/t20100613_122796.htm).
- [12] 容志. 从分散到整合:特大城市公共安全风险控制机制研究[M]. 上海:上海人民出版社,2014:95.
- [13] 中华人民共和国突发事件应对法[S]. 北京:法律出版社,2007.
- [14] 中华人民共和国消防法[S]. 北京:法律出版社,2008.
- [15] 中华人民共和国防震减灾法[S]. 北京:中国民主法制出版社,2008.
- [16] 中华人民共和国水污染防治法[S]. 北京:中国民主法制出版社,2008.
- [17] 中华人民共和国国防动员法[S]. 北京:中国法制出版社,2010.
- [18] 国务院. 突发公共卫生事件应急条例[S]. 北京:中国法制出版社,2003.
- [19] 国务院. 自然灾害救助条例[S]. 北京:人民出版社,2010.
- [20] 新华社. 习近平:扭住全面深化改革各项目标,落实主体责任拧紧责任螺丝[EB/OL]. (2016-01-11)[2017-10-11]. [http://news.xinhuanet.com/ttgg/2016-01/11/c\\_1117739592.htm](http://news.xinhuanet.com/ttgg/2016-01/11/c_1117739592.htm).
- [21] 滕五晓. 应急管理评估:基于案例分析的研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014:39.

## Research on the Legal Responsibility Bearing Mechanism of Urban Risk Governance in China ——Reflections on the “12·20” Special Landslide Accident in Guangming New Area of Shenzhen

GUO Qiyun<sup>1</sup>, ZHOU Peigui<sup>2</sup> and ZHOU Meipeng<sup>3</sup>

(1. Emergency Rescue Management Research Center, The Chinese People's Armed Police Force Academy, Langfang 065000, China; 2. The Office of Academic Affairs, Public Security Fire Force College, Kunming 650208, China; 3. Team of Graduate Student, The Armed Police Academy, Langfang 065000, China)

**Abstract:** On the basis of the in-depth analysis of the 12 special landslides in Shenzhen Guangming New Area, we explore the practical puzzles of the mechanism of the legal undertaking of urban risk management in China, and then put forward some suggestions for the construction and improvement of the mechanism: to revise the emergency management law, to clear the boundary of the legal responsibility of the urban risk management law and to clarify the relationship between the enterprises and the units. The legal accountability of the regulatory connection, the improvement of the legal responsibility mechanism of the three subjects of government-enterprise-people, the construction of the proportion responsibility and the series responsibility mechanism, in order to guarantee the safety of urban development and ensure the smooth progress of the urbanization construction in China.

**Key words:** city; risk management; legal responsibility; responsibility commitment; emergency management