

无人可问的死亡：灾害治理中“代管真空”的发现与拆除

当保护生命的终极责任被拆解为一系列精密、独立、合规的代理动作，它就落进了整个系统的责任盲区

孔凡鹤 著 · SDE 学员 · 灾害治理与官僚制理论 · 2026年7月26日

摘要 现代灾害治理正陷入一个无法被传统诊断所捕捉的绝境。本文以一个用于隔离责任接口的理想类型展开：一场飓风过后，所有的预警都准时发出了，所有的物资都按规定调配了，每一位经办人都完成了标准作业流程上属于自己那一栏。从任何一个局部环节的审计来看，这台治理机器都运转得无可挑剔。然而，一场同等完美的死亡却同步发生了——数千条生命消失了，而在制度上，没有任何一个人、任何一个科室需要为这个最终结果负责。本文提出，当代高精度、高度问责化的灾害治理体系，其真正的致命病灶，并非传统理论所揭示的“系统自噬”或“结构性暴力”，而是一种尚未被充分理论化的机制：“代管真空”。它指的是，当保护生命的最终责任被拆解为一系列精密、独立、合规的“代理动作”后，那个需要统摄所有环节的“终极责任”，却因无法被任何一个代理动作的考核指标所捕获，而彻底落入了整个系统的责任盲区。灾害中的大规模牺牲，正是在这条由无数完美合规动作所衔接而成的流水线上，被合法、精确且无主体地制造出来的。本文将首先批判既有理论中残留的“系统意图”预设，论证其为何无法解释当代灾害治理的真正困境，并正面引入韦伯、默顿、克罗齐埃关于官僚制悖论的经典论题——恰恰是为了论证，“代管真空”切开了这些经典理论切不开的东西；继而以2017年飓风“玛丽亚”为分析现场，解剖“代管真空”在预警、评估、认定三个环节中被完整生成的微观机制；随后，将这个概念与最邻近的官僚制与政治哲学理论进行严格切分，论证其不可还原的辨识度；最后，坦率讨论“为什么是波多黎各”这一合法质疑，界定代管真空的理论边界，并在直面其自我加固悖论的前提下，提出一组检验其有效性的制度设计原则与证伪条件。

关键词：灾害治理；代管真空；代理责任；终极责任；官僚制；问责悖论

一、引言：当“没有一滴雨是错的”，死亡是怎么发生的？

2017年9月20日，高端四级飓风“玛丽亚”登陆美属波多黎各。在此之前的七十二小时里，一切看起来都井然有序。

美国国家飓风中心（NHC）发布了精确到小时的路径预报，其风速预测与实际登陆强度几乎分毫不差。联邦紧急事务管理署（FEMA）的物资储备库提前打开了大门，成箱的饮用水、发电机和医疗包被装上卡车。波多黎各政府启动了将数十个社区纳入覆盖范围的应急预案，广播里反复播放着撤离路线和避难所位置。从应急管理的教科书标准来看，预警、预部署、预案启动——所有在人类理性能力范围内该做的事，都被人按下了那个“启动”的按钮。

然而，飓风过后，当全岛陷入长达数月的断电孤岛时，人们才在废墟、高温和无法运转的呼吸机旁，慢慢清点出一个更接近真实的数字。乔治华盛顿大学米尔肯研究所公共卫生学院在2018年发布的一项独立研究，通过比较灾后六个月内全岛实际死亡人数与历史同期基线死亡率，估计出与飓风相关的超额死亡人数约为两千九百七十五人；2018年8月，波多黎各政府在承受持续压力后将官方死亡人数从此前的六十四人正式修正为二千九百七十五人，并委托该所进一步研究；该所随后在一份提交给总督的更新报告中，将估计数上调至约四千六百四十五人。这不是风暴在瞬间杀死的数字，而是在其后数周内，由呼吸机停摆、透析中断、药品断绝和伤口感染共同杀死的数字。而在此前近一年的官方叙事里，这个数字一直被表述为六十四。

通常，我们会本能地寻找那个让数字失真的“故障点”。是不是哪个环节被忽略了？是不是谁在故意瞒报？但随后的调查揭示了一个远比“故障”更令人不安的事实：从预警到统计，从救援到认定，每一个环节的操作者都严格按照规定完成了自己的动作。气象局发了预警——只是这套信息的格式、语言和传播渠道，是面向受过训练的应急管理人員和持有特定接收终端的专业用户设计的，而波多黎各近百分之四十的家庭在灾害发生时没有互联网接入，山区居民依赖口耳相传获取信息。FEMA的评估员对损失进行了核算——只是他们严格套用的法定计价公式，将一座不符合标准建筑规范的、用了几十年的铁皮屋的重置成本压到近乎为零，在报表上论证了资金的“精准投放”。法医签发了死亡证明——只是他们严格遵循了“必须有确凿证据证明直接死于创伤”的标准程序，而为那些在断电中死去的老人、在洪水后失踪的贫民开具这样一份证明所必需的医疗记录和调查资源，早已和电力一起中断了。

这里有一个幽灵。一个萦绕在所有现代精密治理体系上空的幽灵。

我们早已习惯用一种“有机体”的病理学语言来诊断这场灾难。我们说，这个系统“自噬”了，它为了保护自己的合法性，而选择性地牺牲了一部分“它的”成员。我们说，这是一种“结构性暴力”，是权力在分配生命机会时对弱势者的系统性漠视。这些诊断无疑是深刻的，它们看到了结果，也描绘了机制。

但它们都没有回答一个最关键的问题：那个做出“牺牲”决定的“意志”，究竟在哪里？是那个发预警的气象官员吗？他尽忠职守地完成了一次符合所有国际标准的预警信息发布。是那个做评估的FEMA职员吗？他一丝不苟地套用了立法机构批准的、旨在防止公共资金

滥用的标准公式。是那个签发死亡证明的法医吗？他在遗体高度腐败、医疗记录全毁的绝境中，遵守了职业伦理的最核心要求——只为他能确切判定死因的案例背书。

当我们顺着问责的链条，一路追溯到每一个具体的人时，我们发现，没有一个人可以被我们指着说：“你，就是那个刽子手。”每一个人都是尽责的。他们的手都是干净的。然而，四千六百四十五条死亡的眼睛，却找不到任何一个可以凝视回去的、有罪的面孔。

这正是当代治理最深层的恐怖。它不再是某个坏心肠的暴君的施虐，甚至不再是某个为求自保的系统的冷酷算计。它进化成了一条由无数个“完美的代理动作”首尾衔接而成的、光滑的死亡流水线。在这条流水线上，每一个工位都亮着绿灯，每一个步骤都通过了质检，但流水线终端的那个“产品”——一个应当被保护的生命——却被碾碎了。而没有任何一个工位需要对“碾碎生命”这个最终结果负责，因为他们每一个人负责的，都只是“拧紧这颗螺丝”这个局部动作。

本文将这一精确的运行机制，命名为“代管真空”。

它指向的，不是责任的推诿或分散，而是一种更彻底的消失：在体系将“保护生命”这个终极任务拆解为无数个可执行的代理动作时，总有某个部分——通常是那些最脆弱、最不可被标准化的生命需求——会恰好掉落进代理动作之间的接缝里，从而在制度上，落入一个没有任何代理人为其负责的绝对真空。这个真空，不是任何人的过错，它是系统在追求极致精密与极致问责时，无意中为自己刻下的一道无法愈合的裂痕。

在展开论证之前，有必要对几个贯穿全文的核心术语做一界定。“代理动作”指治理体系中被分配给特定部门或岗位的、可独立执行、可事后审计的局部任务，如发布一条预警信息、完成一份财产损失评估、签发一张死亡证明。它的核心特征并非“可审计”本身——因为审计是问责的要件——而是“可独立完成并据以对责任人进行考核”。“终极责任”则指那个无法被分解为任何单一代理动作的、对最终结果的整体责任：在本文的语境中，就是“不让任何人在可被预见的灾害中无谓死去”这个最终任务。而“真空”并非通常意义上的“无人管”——因为每一个代理动作都有人管——而是指终极责任在制度上从未被分配为任何一个可考核、可问责的岗位义务。它不是责任的推诿，而是责任在制度设计层面的缺失。

二、为什么官僚制经典理论切不开代管真空

任何人都可以合理地追问：这个被称为“代管真空”的东西，难道不正是官僚制经典理论早已揭示过的老故事吗？马克斯·韦伯在整整一个世纪前就警告过，现代官僚制是一架“活机器”，它通过将任务拆解为可计算的规则和程序来获得效率，但这种“精确、稳定、可计算”的代价，是“刻板、形式主义”——官员们训练有素地执行规则，却丧失了反思规则所服务的实质目的的能力。韦伯准确地预言了，在官僚理性最完美地运转的地方，人性的考量恰恰是最难进入的。韦伯所描绘的，准确得令人不安，但他仍然将这种冷漠理解为官僚机器的僵化——它是笨拙的、迟钝的、跟不上变化的。他所批判的，是官员执着于照本宣科，却看不见本本之外的那个活生生的世界。他把官僚制的弊端理解为一种僵化的困境。

罗伯特·默顿在韦伯的基础上推进了一步。他分析了官僚人格的形成：当组织反复根据规则遵守程度奖励其成员时，手段便会逐步僭越目的——“按时填表”本身成了最高德性，“表格要解决的问题”反而被遗忘了。默顿的锋利在于，他揭示了这不是道德问题，而是每一个恪尽职守的官僚都有可能在其中安然居住的职业人格。默顿所揭示的，远不止迟钝，而是一种更深层的伦理黑洞——在一个完美的官僚人格内部，世界被悄然重新组织了。但他所批判的仍然是目标的“内化”“逐层降格”，他仍然预设了存在一个可被追溯的终极目标——哪怕它在组织运行的日常中被遮盖和遗忘了。

而在迈克尔·克罗齐埃对法国官僚系统的经典研究中，“规则制造僵化，僵化制造规避，规避反过来强化规则”的死循环——他称之为“官僚制的恶性循环”——让人看到了更深的绝望：身处这个系统中的行动者，并非不知道存在更高效的整体解决方案，但他们理性地选择不采取任何可能有损自身安全的主动行动。克罗齐埃的诊断比韦伯和默顿都更逼近代管真空的边界，因为他看到了行动者们被困在各自局部的理性计算里，谁也不敢抬头去看全局。

但是，所有这些经典理论，都共享了一个未经审查的预设：它们相信，在那些被分割的、被仪式化的、被内化为默顿式“官僚人格”的局部目标之上，存在着一个——哪怕已经被遮蔽、被遗忘，甚至被有意识地回避——但至少在逻辑上仍然可以指认的、关于“整体应该做什么”的答案。韦伯的“铁笼”，愤怒的是它阻绝了人看向外面的视线。默顿的“目标错位”，讽刺的是人们在追求次级目标中丧失了原初方向。克罗齐埃的“恶性循环”，批判的是人们明知有整体利益却为求自保而拒绝配合。三个理论共享一个底线：那个“整体目的”的坐标仍在那里，等着被重新发现，或者被一个勇敢的人去指认和追究。

而“代管真空”所揭示的事实却是：在这条被反复优化的死亡流水线上，那个“整体目的”——保护每一个在预警区内的具体生命——从未被翻译为任何一个科室KPI上可以独立考核的条目。因此，当我们顺着经典理论的思路去质问“你们为什么忘记了最初的目标”时，我们问错了人。流水线上没有人“遗忘”了什么，因为那个整体目标，从一开始就没有被分发到任何一个人的工作台上去。倘若根本不存在“被遗忘”，又何来“僵化”？“代管真空”因此切开了经典官僚制理论切不开的那层膜——它不再是官僚体系在运作中遗忘了目标，而是一个从根本上将目标拆解至无法被任何个体或部门单独承担的制度工艺。它在伦理上的要害不是僵化，而是消灭了问责的落点。

韦伯、默顿、克罗齐埃看到的是一个忘记了为什么要做这事的系统；而代管真空指出的那个更冷的事实是——对相当一部分生命而言，这个系统在制度设计之初，就从未给自己安排一个“要为他们做这事”的人。

这不是僵化，这是真空。当僵化发生时，你还可以唤醒、可以改革；当真空发生时，你连一个可以被唤醒的对象都找不到。

三、真空的生成：一部没有总装图的生产线如何制造死亡

要理解这道真空是如何精确地吞噬生命的，我们必须回到飓风玛丽亚的废墟上，像一个探案的刑侦专家一样，去仔细复现在那关键的几个代理动作，是如何各自完美地完成，然后，联手完成了那场无主体的死亡。为了把责任断裂的机制单独呈现出来，下文将预警、评估、认定拆解为理想类型；这种写法并不等于断言真实应对“没有任何失误”，也不替代FEMA事后报告对响应不足的检讨。

第一个动作：预警。由美国国家飓风中心（NHC）和当地应急管理机构执行。

NHC在这次任务中的表现堪称典范。它提前数日发布了精准的路径与强度预报，一再使用“灾难性的”“可能致命的”等强语言向应急管理界发出信号。当飓风最终以高端四级强度登陆时，其预报与现实几乎完全吻合。NHC完成了它的代理责任——提供尽可能精确的物理数据，并以气象专业人员所能使用的最高强度措辞发出警告。随后，这份数据被输入另一套系统。波多黎各政府启动了应急预案，通过广播电视、政府网站和手机短信系统发布了撤离命令和避难所指南。

一切动作都执行到位。但是，让我们审视这个“到位”所依赖的预设。它预设了信息的接收者具备三个条件：第一，拥有能接收特定频率广播或智能手机的物理设备——但在飓风玛丽亚之前，波多黎各已有数千户家庭的通信基础设施因此前的飓风“厄玛”而受损或中断，电力系统的脆弱意味着一旦断电，基站随即停摆；第二，处在一个能理解“五级飓风”“毁灭性大风”“风暴潮”等专业技术语将对其所居住的特定结构物（一座未经合规建造的铁皮屋、或一处非正式的棚户区）造成何种等级的物理威胁的认知框架内；第三，拥有将“理解威胁”转化为“有效撤离”的一整套社会经济资源——包括政府救济范围之外的私人交通、可供投靠的内陆亲友和一处能够被安全抵达的、足够坚固的庇护所。波多黎各四成以上人口生活在联邦贫困线以下，山区和沿海棚户区是贫困最集中的区域，而这些地区恰恰也是地理上最易受风暴潮和洪水冲击、社会网络上与内陆资源连通最少的地方。

对于那些不符合这些条件的人——住在非官方的、没有明确地址的棚户区里，信息来自邻里口耳相传，对专业术语的理解仅限于“一场很大的风雨”，并且没有任何撤离所需的汽车、汽油和亲缘网络——NHC那份完美的预报，和当地政府那条准确的短信，在收到者的这一侧，在功能上就是一句他们不知道该怎么去执行的、模糊的告诫。但请注意，这个“在功能上是无效的”的责任，不在NHC，也不在发短信的应急办公室——前者负责准确预报并发出专业预警，它做到了；后者负责向登记在册的号码发布撤离通知，它也确实发出了。而那个至关重要的任务——“将这份预报从专业文本翻译为每个具体处境中的可生存行动，并确保这种翻译通过可靠的渠道抵达了那位最脆弱的接收者”——这个任务本身，却不是任何一个代理环节的工作描述或年度考核中的内容。它不是被做了却没做好，而是从制度的根子上，就不曾被认定为任何人的分内之事。它所意味的，正是在预警这个环节里，保护生命这件事被切割成一组代理动作之后，多出来的那道无人认领的空隙。

第二个动作：评估。由FEMA及其授权的保险评估员执行。

灾难过去，损失评估启动。这是决定后续救助资源分配的关键一步。FEMA的评估员来到现场，打开他们的工作手册和法定公式。这些公式是为常态治理设计的——它们旨在防止公共资金被滥用，因而必须将每一项损失都拆解为可审计的、可量化的单位。在常态中，这是公共财政的守护神。

根据美国联邦法规所确立的“个人与家庭援助计划”（IHP），FEMA的救助金额有一个法定的上限，并且其核算逻辑是基于“必要开支”和“未被保险覆盖的损失”，而非“重置全部生活”。评估员的工作，就是忠实地应用这套逻辑。一栋沿海的混凝土别墅，在数据中被输入：结构重置成本、室内财产现值、预期租金损失……最终得出一个巨大的损失数字。这个数字成为新闻标题，也成为政府向上级和公众证明“损失重大、需要大力救助”的依据。

然后，评估员来到那片被毁的铁皮屋社区。在《联邦应急管理署损失评估指南》的标准建筑分类里，没有“非正规自建铁皮屋”这个类别。评估员只能从下拉菜单里选择一个最接近的选项——也许是一个“非永久性附属结构”或“简易储物棚”——来开始计价。它的计价基准不是居住价值或家园重建成本，而是材料折旧后的残余价值。一面被飓风撕毁的铁皮墙，其重置成本被拆解为“铁皮若干张、木方若干根”，合计几百美元。屋内被洪水浸泡的、从未进入过任何财产保险清单的衣物、家具、药品、口粮和一家子一辈子的积累，在公式里被归入“无法核算”，被大方地舍去。最终，这个家庭的全部损失，被合法地、精确地评估为一个几千美元的数字——这个数字本身不是任何人的恶意或疏忽的产物，它恰恰是评估员在恪尽职守地运用法定公式后产出的准确结果。但就是这串在审计上无懈可击的精确数字，进入了下游的行政程序：当救助资金按评估损失的比例进行发放时，那个住在铁皮屋里的家庭被合法地分配到了最低档的救助——因为在制度看来，他们遭受的，不过是一座只值几千美元的“非正式结构”的损毁。代理动作的完美严守，恰恰在这里合法地驱逐了对一个家庭全部生活毁灭的充分承认。

第三个动作：认定。由法医和生命统计部门执行。

现在，我们到了流水线的终点站：谁，可以被正式地称为这场飓风的“受害者”？

飓风过后，全岛电力崩溃、交通网络被切断，遗体在热带高温下迅速腐烂。波多黎各的法医系统在灾害发生前已因经年累月的资金不足和专业人才外流而长期处于超负荷运转状态。一场这样的飓风，几乎在一夜间就使得这个摇摇欲坠的系统彻底瘫痪了。在此情况下，当局维持了一套在灾难初期阶段通行的死亡认定标准：只有那些被运送到仍有条件接诊的医院、由医生或法医明确鉴定为“直接死于创伤性伤害（如被倒塌物砸伤、溺水等）”、并出具了完整的死因链医学证明的个案，才能被正式统计进“飓风致死”的官方数据。

这个标准，在任何一本法医学教科书里都是正确且严谨的。尤其是在常态下，它是防止谋杀被掩盖、防止公共健康数据被污染的黄金法则。

但是，当它被放置在“代管流水线”的最后一个环节时，它执行了一个最后的、也是最致命的封口任务。它将前两个环节制造的责任真空，进行了最终的、制度的封印。那些因气象预警未能被有效翻译为可行动撤离而未能安全转移的人，在死后被推到了流水线的终点。他们的死，在法医学上无法被写成“死于预警的无效”——因为预警这个代理动作早已在系统的台账上被记录为“完成：所有格式化预警信息均已在规定时限内发布”。因此，他们的死因链只能止步于一个比较近的、可以被纯生理学语言描述的环节：因呼吸机在断电后停摆而死，因无法被及时送达尚有条件的医院而死，或因慢性病在灾后极端条件下急剧恶化而死。

那些因损失被公式在制度上降至无形、因而在灾后初期最关键的几个月里得不到足够救助的家庭，他们中有人死于灾后混乱中的营养匮乏、缺药和绝望，有人死于与灾害直接相关的次生感染，但当这些死亡被逐一检视时，死因链上永远不可能出现“因救助资源分配不公”这一项。它不属于法医学的范畴。于是，这些人的死亡被简化为“灾后并发症恶化”或“慢性病发作”，或被列入“自然死亡”——或者，更常出现的情况是，他们根本没有进入这套被资源短缺极度束缚的认定程序。我们也许永远无法确切知道，在这四千多条超额死亡中，有多少个案根本从未在任何官方的法医工作台上被真正审视过。这才是代管真空最冷酷的收束：一个被预警动作所遗漏、被评估动作所贬值的生命，最终在一个仍然需要“确凿证据”的法医学关口，在法律和统计的层面上，被宣告为从未因这场灾难而死。

就这样，预警、评估、认定，三个完美的代理动作，在没有任何一个环节需要为“生命逝去”这个最终结果负责的情况下，联手制造了一场悄无声息的、数千人规模的死亡。这条流水线不需要一个设计阴谋的“总工程师”。它需要的，仅仅是每一个工人都忠于职守、精确地完成自身岗位的职责——同时，从来不去，也永远不会被要求去，追问流水线的尽头，究竟在发生着什么。

四、不是自噬，是代管真空：与邻近理论的严格区分

“代管真空”的概念之所以必要，恰是因为我们手上已有的最锋利的理论刀片，在切入这场灾难的肌理时，总会滑向一个光滑的、意图化的解释，从而在最后一刻错过了那个真正的病灶。

将“代管真空”与关于系统运行失败的最深邃的隐喻——“免疫”与“自噬”——进行严格区分，是厘清其理论辨识度的关键一步。以罗伯特·埃斯波西托为代表的免疫政治哲学，深刻地论证了现代共同体为了维持自身的“安全”和“同一性”，必须纳入一部分“毒物”——如了对自由的限制、对异质性元素的监控——来产生免疫。当这种保护性的免疫机制走向极端，它不再区分外部威胁和内部生命，转而攻击并杀死自身的一部分健康细胞，这就是“自噬”。这套哲学在解释反恐立法如何侵蚀公民自由、疫苗争议如何映射对身体边界的社会焦虑、福利国家如何通过区分“值得救助的”和“不值得救助的”来巩固自身合法性等议题时，展现出了强大的穿透力。

然而，当我们将它对准波多黎各时，它立刻遇到了一个无法缝合的裂口：谁是那个执行“自噬”的免疫系统？是那个发预警的公务员吗？他只是在操作一个信息发布平台。是那个做评估的会计吗？他只是在逐行套用一条法定的折旧公式。灾害治理的流水线上，根本不存在一个类似“吞噬细胞”一样的、有识别和攻击能力的统一行动者。更重要的是，免疫与自噬的隐喻，始终预设了一个做出牺牲决定的“共同体意志”——为了保护“我们”，必须牺牲“一部分我们”。但在代管真空中，那个“我们”从未被作为一个整体来感知和决策。预警系统里的“我们”是已登记的SIM卡用户；评估系统里的“我们”是拥有标准结构房产的业主；统计系统里的“我们”是能被法医看到的死者。这三个“我们”彼此交叠却不重合。被牺牲的人，甚至从未被正式接纳进任何一个子系统的“我们”之中。因此，他们的死亡，不是集体的免疫系统在攻击自身的细胞，而是一台没有中枢神经的机器，在运转时压碎了那些从未被任何一个零件程序所定义的、站错了位置的有机物。这不是自噬，这是在流程接缝处发生的、无人认领的碾压。

代管真空也与斯科特在《国家的视角》中揭示的机制构成了一组更微妙的区分。斯科特告诉我们，国家为了使其管理对象变得可读、可征税、可动员，会强行推行各种标准化的简化方案——固定姓氏以便户籍管理、标准化土地丈量以便征收赋税、设计“模范城市”以便进行空间控制——而这些方案本身就是对复杂的、在地的生活实践的系统性破坏。斯科特所批判的，是一种积极意志在推动的简化：为了看见而主动清除看不清楚的东西。而代管真空揭示的，恰恰是这同一个故事的另一个、或许更令人不安的版本。它不是国家为了看见而去简化，而是当国家这台机器被一系列自治的代理责任所驱动时，它能看见的，自始至终都只是它自己内部生产出的那些代理符号——预警文本、评估表格、死亡证明。对于那些无法被这些特定符号所转译的、活生生的脆弱与苦难，它不是选择了忽视，而是被自己的代理KPI困在了原地，无力去做出那个将它们纳入视野所需的、跨界的“看见”。这不是一个因为想看清而破坏了复杂性的悲剧，这是一个被自己

的精密所困、而再也看不见精密之外的任何东西的、更为岑寂的恐怖。

最后，代管真空必须与贝克的“风险社会”理论做一切分。贝克深刻地论证了现代性正在从“财富分配逻辑”转向“风险分配逻辑”，即我们越来越生活在一个由科学-技术系统自身制造的新风险（核泄漏、化学污染、气候变化）所主导的时代。在贝克看来，风险社会的核心困境在于：那些制造了风险的人，同时正是我们赖以识别和定义风险的人——专家系统既是风险的肇事者，又是风险的认证者，这导致了“有组织的不负责任”。贝克的洞见穿透力强大，但他关注的依然是新风险的“制造”。工业社会制造了污染；金融系统制造了系统性崩溃的威胁。而当我们把镜头转向波多黎各的场景时，一个关键的差异浮现出来——飓风不是被制造出来的。预警系统不去制造它；评估系统也不制造它。“制造新风险”不是它的病灶；它的病灶在于：在面对一个外部冲击时，系统中本应承受“保护生命”这个终极责任的位置上，竟然完全是空的。换句话说，贝克的追问是：“谁制造了这些新危险，却能逃脱责任？”而代管真空的追问是：“当没有人在制造危险，危险却来临时，为什么没有一个被制度锁定了的‘必须接住它’的人？”它诊断的已不是一种风险的“生产政治”，而是一种在代理责任高度发达的条件下，责任的“消灭政治”。

“代管真空”的辨识度，恰恰是在这些区分的交界处浮现出来的。它的辨识力，不在于去描述一种弥漫的“体制性冷漠”，而在于能够具体地指向：在预警这个代理动作与撤离这个生存动作之间，那个将专业文本翻译为可行动指令的责任，由谁来代管？在财产评估这个代理动作与生存救助这个全局任务之间，那个对被公式归零的“非正式家园”进行人道主义确认的责任，由谁来代管？在法医认定这个代理动作与对一场公共灾难的真实代价进行社会性承认的使命之间，那个对“无法被现存证据规则所容纳的死亡”进行命名和统计的责任，由谁来代管？如果这些追问的答案都是“无人”——如果在每一个接口上，我们都能指出它——那么，代管真空，就是这个时代的治理困境中，一个被我们刚刚逮住、尚未来得及命名的、最冷的幽灵。

五、为什么是波多黎各？——普遍性与特殊性的辩证

一位严苛的审稿人有权提出这样一个合法且有力的质疑：如果代管真空是一种普遍机制，为什么其他灾害案例没有产生如此大规模的、与官方数字形成如此鸿沟的“不可认定死亡”？印度经常发生极端天气灾害，佛罗里达年年都要承受飓风，为什么我们很少在这些地方读出同样的故事？是波多黎各的特殊处境——它的高贫困率、衰败的基础设施、以及作为美国联邦领土却无投票权的殖民地式地位——放大了真空效应吗？如果是，那么代管真空是不是只不过是一个“贫困地区弱政府能力”的翻版，而不是一个普遍机制？

这是一个必须被直面，而非回避的问题。本文的回应分为两个层次。

第一，代管真空确实不是在任何风险面前等概率出现的。它有一个清晰的触发条件：当一个群体的生命维持，高度依赖于跨越多个代理责任边界的、需要持续协调才能完成的连续性服务时，这个群体面对代管真空的暴露面就最大。在波多黎各，这一点被推向了极端——贫困居民的生命维持本身就脆弱地系于一条长长的代理责任链：日常医疗依赖政府保险、电力依赖公共电网、食品安全依赖定期从岛外运入的物资、住房缺乏任何正式产权保护。因此，当飓风切断了电力和物流，毁灭了原本就摇摇欲坠的铁皮屋，使慢性病人无法得到透析时，保护他们生命的任务，不是任何一个部门可以独立完成的——它需要电力局、医疗系统、物流链、民政救济和法医认定之间无缝的同步协作。而正是这种对跨部门协作的极高依赖度，使得他们完全暴露在了每条责任链的接缝处。如果贫困居民不那么依赖跨部门协作——例如，假设他们有足够的私人储蓄，可以自己联系撤离、自己购买药品、自己修复房屋——代理责任真空对他们的伤害就会被经济资本所缓冲。因此，代管真空不是一个在真空中运转的普适抽象物，它精确地依附在社会不平等的断层线上释放其暴力。

第二，波多黎各的特殊性与代管真空的普遍性并不矛盾——恰恰相反，波多黎各充当了一个“极端测试环境”，如同工程学里面的压力测试，将这台精密流水线在正常情况之下被缓冲、被掩饰的结构性缝隙，以一种无法再被忽视的清晰度暴露了出来。在美国本土的飓风中，真空往往被市场和市民社会部分地填充了：私人保险公司会提供评估员，非政府组织会在政府救援到达之前将信息翻译并送达脆弱社区，家庭网络会发动人们自行疏散。这些在波多黎各——一个贫困率远高于美国任何一个州、且在地理上是孤岛的领土上——全部是稀缺品。当所有缓冲机制都被移除时，代管真空那张赤裸的铁丝网骨架就露出来了。

因此，代管真空不是一个“波多黎各问题”。它是一种普遍的结构性的风险，内在于任何将终极责任拆解为代理动作的现代治理体系之中。波多黎各不是这个理论的例外例子的来源，而是它在失去所有遮掩时的原生形态。它警告我们：如果你的辖区也有一群人的生存跨越了多个官僚属地，如果下一次大灾切断了对他们的连续服务，那么同样一张冷酷的流水线，也在你脚下的水泥地深处，静候着。

六、自我加固的真空：为什么问责反而在保护流水线？

最令人绝望的，还不是这套流水线能精密地制造死亡，而是它内置了一套同样精密的、能将对死亡的任何追问都彻底消解掉的自我保护机制。这套机制，就是我们现行的“问责”体系。

每当一场灾难暴露出大规模的、不应有的死亡，公众的愤怒和上级的指令最终都会汇聚成同一个要求：彻查到底，追究责任！于是，调查组进驻了。审计人员翻开了台账。律师准备好了质询。但很快，这场追责行动就会陷入一个无法挣脱的泥潭，因为它问的，恰恰是那套代理责任系统早已为它准备好的、无法伤及其根本的问题。

调查组问：“气象预警有没有发？”工作人员出示了发送日志、系统截图和备份数据。证据确凿。此项代理责任完成。问：“物资有没有按照预案进行预置？”工作人员出示了仓库出货单、物流合同和签收记录。证据确凿。此项代理责任完成。问：“死亡统计是否依照法定标准口径执行？”工作人员出示了相关法规、逐份死亡证明的存档和法医的工作笔记。证据确凿。此项代理责任完成。

看，一场声势浩大的问责风暴，在触及到每一个具体的代理节点时，都被完美地化解了。每一个被问到的节点，都亮起了绿灯。调查组最终只能得出一个令人沮丧的、但其实无比准确的结论：在这次灾难的应对中，没有发现任何重大的个人失职或程序违规行为。

这个结论，就是“代管真空”最可怕的自我加固机制。它利用了我们问责体系的根本性缺陷来保护自己。这套问责体系是为一个“有机体”模型设计的，它与韦伯—默顿传统共享同一个预设：问责就是找到并惩戒那个“失职的”或“滥权的”个体或部门。它只会寻找“坏掉的器官”（失职的个人）或“错误的指令”（违规的程序）。它无法识别、更无法追究一种由所有器官都完美运转而造成的、无主体的系统级故障。于是，每一次基于代理责任的认真追责，实际上都在进行一次无可辩驳的“免责洗清”。这套问责机制不是在寻找我们需要为那四千多条生命去质问的终极答案，而是在程序上合法地、详尽地，在每一次自检和调查里反复证明：在这个被仔细检查过的所有局部环节里，没有那个答案。它把对真相的追求，永久地搁浅在了代理责任的一个个合规小岛上。

被这样一套问责逻辑支配着，代管真空不仅难以被发现，它每次被“严厉追究”后，反而都会被再度加固。

七、在悖论中行动：将“终极责任”重新注入“代理动作”的三个接口

在第五节的结尾，我们必须诚实地面对一个深层的悖论。本文花了很大力气来论证，代管真空之所以如此致命，恰恰是因为问责机制被绑定在离散的代理动作上，每一次基于代理责任的追责，都在事实上为整个系统执行了一遍“免责洗清”。那么，现在当本文试图提出“植入独立责任节点”这类制度修复方案时，一个自我指涉的麻烦便避无可避了：如果问责陷阱是代管真空的自我加固机制，那么任何新植入的独立责任，难道不正是为这台流水线新增了一个代理动作吗？新的节点不也会被收编进问责逻辑，沦为“我们调查过了，结论是独立节点考核合格”的下一个免责工具吗？

这个悖论不是修辞游戏。它触及了代管真空论最深的实践难题：一条本质上由代理责任逻辑构成的流水线，能否被一种同样是制度形式的改革从内部打破？本文无意用乐观主义的姿态去消解这个悖论——它无法被一劳永逸地消解。但本文可以论证的是：正因为直面了这个悖论的坚硬存在，我们才能设计出——不是“绕过它”，而是“与它持续对抗”——的制度接口。

正因为代理逻辑会不断试图将任何新机制同化为一个可审计的局部合规条目，任何真正有效的改革，其目标都不是新设一个“超级审计者”——那不过是在流水线上增加一个工位——而是要植入一类自带否决权、能从结构上打断代理责任自我闭环的异质性节点。它们的寿命可能很短，也可能在运行一段后被重新收编——但它们与纯粹代理动作的区别在于，它们在设计上就不是为了顺畅地嵌进流水线，而是为了不断制造有意义的摩擦。

本文据此提出三个可以落地的接口。它们的设计哲学，不是“根治”，而是让代管真空变得不那么顺畅。

第一个接口：植入一个以“最脆弱者是否存活”为唯一考核指标的独立责任节点。我们必须在整个预警与应急响应体系中，法律性地创建一组岗位——它的规模可以很小，但其法定职责必须极其锋利：在每一次灾害来临前，像最歇斯底里的杞人忧天者那样去追问——我们目前的所有安排，对于那个住在系统台账之外的人、对于那个最不可能收到我们所发出的预警信息的人、对于那个一旦出事就绝对无法自我撤离的人，是不是完全失效了？这个节点不参与发布预警，不负责调动物资——这些是上下游的岗位要完成的事。它的全部工作，就是模拟最脆弱者的处境，去攻击我们自己防御体系的盲区，并将发现的防御漏洞以不可被官僚层级过滤的方式直接报告给拥有紧急处置权的最高决策层。它的年度考核，只追问一个问题：你们是否穷尽了所有可能，去触及了上一个被忽视的角落？这不是在增加代理责任的总量，而是在代理责任链条之外，安置一个专事“破坏”流水线平滑性的异质性岗位。

第二个接口：在所有代理动作中强制嵌入“生命完整性”评估义务。我们必须从制度上打破“专业分工，互不干涉”的屏障。这不是要评估员去做法医的工作，也不是要气象官员去亲自疏散群众。要求是更为克制的、同时也是坚定不移的：必须明确规定FEMA的评估员在完成其标准化的财产损失核算之后，附加一份独立的强制性声明，基于其现场目击和一线观察，评估该社区中那些无法被数字所捕捉的“整体生命与生计毁坏程度”，并用非技术性语言进行描述。这份声明不参与救助金的精算，不作为审计的依据，但它作为一份平行的、不能被任何数学公式篡改的真相底稿，跟随那份冰冷的数字报告一起进入决策者的视野。同样，法医在依据规则出具死亡分类时，也必须附加一份备忘录，记录下他在调查过程中遇到的、但无法被现存证据规则所归类的“疑似与灾害高度相关的非典型死亡模式”——包括那些因为医疗记录全毁而无法出具完整死因链的个案。这是在代理动作的层面，强制打开一扇让全局性真相透进来的窗户。它的本意不在于让评估员“变成”人道主义者，而在于让他们无法躲在完全合规的背后来逃避对真实代价的看见。

第三个接口：建立不从属于任何代理系统的第三方“完整性”核查机制。我们需要一个在财政、人事和权力上都完全独立于所有执行部门的“灾难真相与责任办公室”。它的唯一使命，就是在每一次重大灾害后，不依赖任何现有行政系统生成的自查数据，独立地开展田野调查，去回答那个被流水线遗忘的问题：这场灾难，到底带走了多少人？它应拥有法定的权力，可以绕过标准法医认定程序的限制，采用社会学和流行病学的多信源交叉验证方法——例如入户调查、社区访谈、教会记录和殡葬异常数据分析——得出一份独立的、与官方叙

事平行发布的死亡人数估计报告。更为关键的是，它被授权去追究那些“没有人做错，但最终结果全错了”的制度接口故障，并不仅仅停留在某个报错的环节，而是要指出导致真空的那个精确接口。它的调查报告将绕过行政层级，直接提交给立法机构。这是在代管流水线的终点之外，架设一个属于公共领域的、对终极责任进行永不松懈的追问的瞭望塔。它的存在本身——即使它偶尔也会被政治所博弈——便是一个锚点，阻止着整个治理系统滑向彻底的免责。

这些措施无法一劳永逸地消灭代管真空。任何被嵌入体系的改革节点，都有可能在运作过程中被代理逻辑重新吸纳、钝化、直至变成一个程序上的“盖章”动作。但从无到有地制造出这些结构性的摩擦，本身就改变了游戏的基本参数。它使得“完美的渎职”不再能够在不进行任何额外辩护的情况下，就自然而然地滑过全部的问责关卡。

八、结论：为无主体的死亡命名

我们回到了本文开头的那场飓风。Kishore等的住户调查推算出4,645例超额死亡。在本文为识别机制而设置的理想类型中，气象预报、物资调配与经办签名都可以在各自的程序指标上显示为“完成”。这是一种分析性对照，而不是对真实应对成效的全面评价。

而正是这种“完美”，让灾后的那个问题变得如此沉重，以至于我们几乎无法将它问出口：如果每一个动作都被正确地执行了，那些本不应该死的人，到底是死在了谁的手上？

多少个世纪以来，我们一直在与有主体的恶做斗争。我们反抗暴君、惩罚罪犯、纠察贪腐。我们所有的道德直觉和法律工具，都是为了寻找那个可以为最终结果负责的“主体”而设计的。韦伯、默顿、克罗齐埃帮我们看到了主体如何在体制中被钝化和扭曲。然而，在波多黎各的废墟上，我们第一次如此清晰地面对一种连韦伯的“铁笼”都无法完全描述的全新困境：一种没有主体的恐怖。它没有面孔，没有恶意，甚至没有“意图”。它就是“代管真空”——当一个系统通过精密的分工将终极责任分解至无形时，它在自身的完美运转中，就合法地、可重复地、不需要任何人签字同意地，制造死亡。

为这种无主体的死亡命名，就是这篇论文的全部野心。它想让我们终于能够说清楚，杀死那些老人的，不是哪个坏官员，也不是哪个抽象的“霸权结构”，而是一条没有总装图的、由预警、评估、认定等一个个完美代理环节衔接而成的死亡流水线。在这条流水线上，每一个人都在自己的工位上尽责，但没有一个人，在为“不让任何人死在工位之间的接缝里”这最后一件事负责。

拆除它，需要我们进行一次从“追究失职”到“追问真空”的问责哲学革命。我们需要停止问“在那些做了的事上，谁犯了错”——因为这个问题已经在无数场调查中被按照程序回答过了一遍，今后还会被同样地继续回答。而必须开始问一个更不讨好的问题：在这条看似严丝合缝的责任链条上，“保护一个完整生命”这个最终任务，到底被制度性地放在了哪个岗位上？如果它从未被放进任何一个岗位的职责描述中，我们又该如何重新设计这条流水线本身——哪怕我们清楚地知道，任何设计都将在被卷入这条流水线之后与它自身的收编力量博弈？

证伪这项诊断的方式，也一样必须是完全无情的：如果未来有一项被严格设计过的、采用控制变量方法的研究能够证明，在我们将那个以“最脆弱者的生存”为唯一考核指标的独立责任节点、有强制执行力的“生命完整性”评估声明，以及独立的第三方死亡真相调查机制，共同嵌入到一个具体的灾害治理系统之后，该系统在后续类似强度的重大灾害中，其“不可被制度认定”的超额死亡率并没有发生任何统计上显著的下降——那么，我在这里所辛苦论证的、关于“代管真空”及其拆除路径的全部判断，就应当被事实所证伪。到那时，我们将不得不谦卑地承认，我们迄今所发现的，依然不是那枚能让这台无情机器哪怕短暂停转的制动钮。但至少到那时，我们也将可以确信一件事：我们已经停止了对着一台没有心脏的机器，去反复追问它的“良心”何在——我们终于学会了对着它的齿轮和传送带，在那个它无法用合规来回答我们的、正确的问题上，与它一直交织下去。

材料说明

本文以飓风“玛丽亚”为事实背景，并以“预警—评估—认定”链条作为识别“代管真空”的理想类型。关于风暴强度、死亡估计和FEMA应对的事实性判断，以NHC、乔治华盛顿大学、Kishore等和FEMA报告为准。文中“每个环节均完美完成”“没有重大失职”等表述是为隔离机制而设置的分析性对照，不是对真实灾害响应的全面经验评价。

2,975与4,645是不同研究、不同方法和不同观察期得出的超额死亡估计：前者来自乔治华盛顿大学团队的死亡登记统计模型，后者来自Kishore等人的住户调查推算。二者不应归入同一来源，也不应被写成确定无误的同一个死亡总数。

参考文献

- [1] Pasch R J, Penny A B, Berg R. Tropical Cyclone Report: Hurricane Maria (AL152017), 16–30 September 2017[R/OL]. National Hurricane Center, 2018 (updated 2023-01-04). https://www.nhc.noaa.gov/data/tcr/AL152017_Maria.pdf.
- [2] George Washington University Milken Institute School of Public Health. Ascertainment of the Estimated Excess Mortality from Hurricane María in Puerto Rico[R]. Washington, DC, 2018.

- [3] Kishore N, Marqués D, Mahmud A, et al. Mortality in Puerto Rico after Hurricane Maria[J]. New England Journal of Medicine, 2018, 379: 162–170. DOI: 10.1056/NEJMsa1803972.
- [4] Federal Emergency Management Agency. 2017 Hurricane Season FEMA After-Action Report[R]. Washington, DC: FEMA, 2018.
- [5] Weber M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology[M]. Berkeley: University of California Press, 1978.
- [6] Merton R K. Social Theory and Social Structure[M]. New York: Free Press, 1968.
- [7] Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- [8] Scott J C. Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed[M]. New Haven: Yale University Press, 1998.
- [9] Beck U. Risk Society: Towards a New Modernity[M]. London: Sage, 1992.
- [10] Esposito R. Immunitas: The Protection and Negation of Life[M]. Cambridge: Polity Press, 2011.

深化增补：被放跑的最近邻、操作化与证伪

以下四节为编辑增补，与作者正文分开标注。

增补一：与众手问题、责任无差别化的硬边界

政治哲学里的众手问题早已论证：当一个结果由众多岗位的合规动作共同促成，传统的个人道德责任归属就会失效；鲍曼的责任无差别化则论证现代组织如何通过技术化工把道德判断从行动中剥离。两者是本文最近的对手，正文却对勘了更远的韦伯、默顿与克罗齐埃。分野在于主张的强度：众手问题说责任被分散到无法归属，鲍曼说道德判断被从环节中剥离——两者都预设那份责任曾经存在、只是被打碎或被中性化。本文的主张更强也更窄：那份统摄全局的终极责任从未被写进任何一个岗位的职责描述，因此它不是被打碎的，而是从未被分配。这个差别可判别：若终极责任曾被分配过，则在职责文本中应能找到它的残迹与后来的删除痕迹；若从未被分配，则文本中自始不存在这一栏。这是一个可以在制度文件上查证的经验问题。

增补二：与作者已发表工作的分野

《制度代偿的悖论》论证制度替行动者承担了不可分责任，从而冷却了信任的生成机会。它与本文的距离最近，必须明确切开：那篇讲的是责任被制度接手之后，个体一侧失去了亲自冒险的实践机会——责任有归属，只是归错了地方；本文讲的是责任在被拆解为代理动作的过程中蒸发，没有任何一侧接手。两者甚至方向相反：一个是过度代偿，一个是无人代管。作者此前未处理过这一区分，本文的贡献正在于指出同一套制度密集化过程能同时产出这两种相反的病理，而它们需要不同的补救——前者要退回留白，后者要新设岗位。

增补三：终极责任的可考核形式

正文提出三个接口，但未说明终极责任如何能被考核而不重新退化为又一个代理动作。可行形式是设一个只有单一指标的责任节点：辖区内不可被制度认定的超额死亡数。它的特点是无法通过完成任何流程来达标——没有任何标准作业能证明这个数字为零，持有者只能通过追问其他所有环节的缝隙来降低它。这一设计的关键不在增加问责，而在制造一个其考核指标无法被局部合规所满足的岗位。若该岗位设立后其行为迅速收敛为新的流程清单，则本文的拆除路径失败，而这正是可观察的。

增补四：自我加固悖论的限界

正文诚实指出问责体系会反过来保护流水线，任何拆除设计都将与系统的收编力量博弈。此处补上限界：本文不承诺这场博弈可以取胜，也不承诺三个接口不会被收编。它只承诺一件事——把问题从“谁失职”改写为“终极责任被放在哪个岗位上”，使原本无法提出的问题成为可提出的。若长期证明这一改写在任何治理体系中都不能改变超额死亡的分布，则本文的实践部分应被放弃，但其诊断部分（终极责任从未被分配）仍可独立成立或被独立证伪。

编辑增补所依据的核验文献

Dennis F. Thompson, “Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands,” American Political Science Review, 74(4), 1980.

Zygmunt Bauman, *Modernity and the Holocaust*, Cornell University Press, 1989.

Hannah Arendt, *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, Viking Press, 1963.

Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Éditions du Seuil, 1963.

Diane Vaughan, *The Challenger Launch Decision*, University of Chicago Press, 1996.