



zhongguoziranzaizaihai guanliztizhihezhenge

中国自然灾害 管理体制和政策

国家减灾委员会办公室 编

中国出版社

灾害应急管理丛书

中国自然灾害 管理体制和政策

国家减灾委员会办公室 编

中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国自然灾害管理体制和政策/国家减灾委员会办公室编.
—北京: 中国社会出版社, 2006. 7
(灾害应急管理丛书)
ISBN 7—5087—0913—6

I. 中... II. 国... III. 自然灾害—灾害防治—研究—中国
IV. X432

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 078346 号

书 名: 中国自然灾害管理体制和政策

编 者: 国家减灾委员会办公室

策划编辑: 王紫千 杨春岩

责任编辑: 张博超 路 广

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698 电传: 66051713 邮购: 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 880×1230 毫米 1/32

印 张: 4.5

字 数: 100 千字

版 次: 2006 年 7 月第 1 版

印 次: 2006 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7—5087—0913—6/X·20

定 价: 50.00 元 (共四册)

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

编者的话

我国是世界上自然灾害最严重的少数国家之一，灾害种类多，发生频率高，分布地域广，造成损失大。据1949年以来的统计，一般年份，全国受灾人口2亿人次，每年因灾害死亡数千人不等，需要转移安置的人口约300万，倒塌房屋300多万间，农作物受灾面积4000~4700万公顷。特别是进入20世纪90年代以来，自然灾害造成的经济损失呈明显上升趋势，每年的灾害损失都在1000亿元以上，占我国国民生产总值的2%~6%。除此之外，各种人为事故造成的灾害，尤其是矿难、火灾、爆炸、交通事故等突发性事件所造成的灾害，也以相当的力度和广度冲击和影响我国社会，已经成为影响经济发展和社会安定的重要因素。如何及时、有效、平稳地处理包括自然灾害在内的突发事件，切实做好灾害应急管理，已成为我国社会发展的一个重要课题。

灾害应急管理的重点是城乡社区。为普及减灾知识，

加强公众的防灾减灾技能，提高社区群众避灾自救能力，我们编辑出版《灾害应急管理丛书》，以飨城乡社区广大读者。

本丛书分《中国自然灾害管理体制和政策》、《中国灾害管理实践和重大灾害案例》、《灾害科学和灾害理论》、《灾害管理的国际比较》4册，既有对灾害管理理论和实践的深入研究，也有地方基层操作层面的具体剖析、情况交流；既有对我国灾害管理经验的总结，也有对国外先进管理经验的学习借鉴，是城乡社区防灾、减灾的普及提高读物，将对加强基层社区的知识培训、减灾教育，提高广大社区居民的减灾知识和社区灾害应急管理水平具有重要的意义。

目 录

中国的自然灾害与灾害管理	(1)
一、我国自然灾害的主要特点和发展趋势	(1)
二、我国自然灾害管理的基本体制	(12)
三、我国灾害管理工作存在的问题和对策	(30)
气象灾害应急管理	(41)
一、中国气候特点与气象灾害	(43)
二、全球变化与气象灾害	(50)
三、加强灾害应急管理不断增强气象灾害 监测预警服务能力	(57)
四、下一步气象灾害应急管理工作思路与 建议	(66)
重大生产安全事故的应急救援及其能力建设	(59)
一、我国安全生产的总体形势	(71)
二、重大生产安全事故及处置的典型案列	(77)

三、应对重特大事故的对策和应急救援	
体系建设	(84)
灾害应急管理的法制建设	(73)
一、我国灾害应急法律制度建设的基本	
情况	(94)
二、我国灾害应急法律制度的基本内容和	
主要特点	(97)
三、对进一步完善我国灾害应急法律制度的	
思考与建议	(106)
突发性事件的应急预案建设	(86)
一、居安思危，增强责任感、使命感和	
急迫感	(113)
二、有备无患，认真做好制订、修订应急	
预案工作	(120)
三、需要注意的几个问题	(132)

中国的自然灾害与灾害管理

民政部部长、国家减灾委员会副主任 李学举

我国是世界上自然灾害发生最为严重的少数国家之一，灾害种类多，发生频率高，分布地域广，造成损失大。可以说，灾害情况严重也是我国的基本国情。坚持以人为本、执政为民，树立和落实全面、协调和可持续发展的科学发展观，发扬求真务实精神，要求我们深入了解灾害情况，增强减灾意识，提高灾害管理水平，落实好党中央、国务院关于减轻灾害的方针政策，为经济社会的可持续发展提供安全稳定的环境。

一、我国自然灾害的主要特点 和发展趋势

这里着重从我国自然灾害主要特点、灾害损失、发

展趋势几个方面介绍一些基本情况。总的看，一方面，新中国成立以来构建的防灾、抗灾、救灾体系和社会动员机制发挥了重要作用，有效地减轻了灾害损失，有力地保障了灾区群众的基本生活，维护了社会稳定和经济发展；另一方面，目前的灾害形势十分严峻，加强灾害管理体制建设和能力建设，全面提高灾害监测、预警、应急和救助管理水平，责任重大，任务艰巨。

（一）自然灾害的主要特点

灾害是地球表层孕灾环境、致灾因子、承灾体综合作用的产物。简单地说，自然灾害就是在一定自然环境背景下产生的、超出人类社会控制和承受能力、对人类社会造成危害和损失的事件，是自然与社会综合作用的产物。

从灾害的最初成因看，我国的自然灾害主要有气象灾害（包括干旱、洪涝、热带气旋、风雹、暴雨、寒潮、低温、冷冻、雪灾、沙尘暴等）、地震地质灾害（包括地震、崩塌、滑坡、泥石流、地裂缝、地面沉降、地面塌陷等）、海洋灾害（包括风暴潮、灾害性海浪、海冰、海啸、赤潮等）、生物灾害（包括森林草原和农作物病、虫、草、鼠害）和森林草原火灾五大类。除了现代火山活动外，几乎所有的自然灾害都在我国出现。

由于独特的地理气候环境和社会经济发展状况，自

然灾害发生表现出显著的时间和区域分布规律。主要特点是：

1. 受季风影响十分强烈，气象灾害频繁

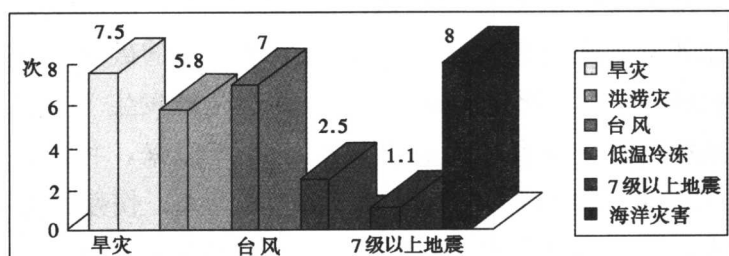


图 1 20 世纪 90 年代中国自然灾害发生频次 (次/年)

由于季风气候的不稳定性，导致寒暖、干湿变幅很大。降水年内分配不均，年际变幅也大，干旱发生的频率高、范围广、强度大；暴雨、洪涝也经常发生。有 2/3 的国土面积不同程度地受到洪水威胁，长江、黄河、淮河等七大江河中下游地区，集中了全国 1/2 的人口，近 3/4 的国内生产总值，也是洪涝灾害多发区。1998 年发生在长江、松花江和嫩江流域的特大洪水，使 3.34 亿亩农田受灾，死亡 4150 人，仅经济损失就达 2551 亿元。旱灾主要发生在春夏两季，个别发生在秋季，主要分布在黄土高原和华北平原。我国东部沿海地区是改革开放的前沿和经济发达地区，每年登陆我国的台风有 7~8 个。它们在带来降雨和缓解旱情的同时，也给当地造成严重经济损失。

2. 位于三大板块交汇地带，地震灾害多发

我国位于欧亚、太平洋及印度洋三大板块交汇地带，新构造运动活跃，是欧亚地震带、喜马拉雅地震带及环太平洋地震带的重要分布区。渤海湾周围、西南地区 and 西北各省是地震多发区。20 世纪全球发生的破坏性地震中我国占 1/3，死亡人数占 1/2，其中全球发生 8.5 级以上地震 3 次，在我国就有 2 次。1949 年以来，我国共发生破坏性地震 477 次，死亡人数 27.8 万人，伤残人员 76 万人，民房毁坏 1100 万间，其中倒塌 600 多万间，直接经济损失 420 亿元。我国近半数的城市和许多水库、电站、桥梁、大型工矿企业、油田、输油（气）管线等经济命脉分布在地震带上，地震的威胁极大。

3. 地形条件复杂，地质灾害易发

山地和高原面积约占我国国土面积的 69%。由于大部分山地和高原地质构造复杂，地形起伏大，表层岩体破碎，土层瘠薄，加上人口的增加和人类社会经济活动强度的加大，地质灾害发生频繁。特别是在汛期，受气象因素的影响，导致崩塌、滑坡、泥石流等突发性地质灾害经常发生，造成生命和财产的重大损失。据统计，每年因地质灾害造成 1000 多人死亡，经济损失上百亿元。

4. 抵御自然灾害能力弱，造成损失严重

由于人口众多，经济欠发达，区域经济发展不平衡，

广大农村，尤其是中西部地区承受和防御灾害的能力较差，成为我国部分地区发展相对滞后，部分农村人口贫困和返贫的重要原因。东部及沿海地带经济发达，但又是各种自然灾害易发、多发地区，一旦重大自然灾害发生，损失十分惨重。

（二）自然灾害的严重危害

回顾我国的历史，频繁发生的自然灾害不仅给中华民族带来深重灾难，还极大地影响了我国不同历史时期的政治、社会、文化、宗教乃至民俗等各个方面。灾害不仅造成了生产的破坏，大量的人员伤亡，还成为社会动荡、生产力倒退的最大根源之一。根据邓云特所著的《中国救荒史》，自公元前 1766 年至公元 1936 年的 3700 多年间，我国共发生各种自然灾害 5258 次，其中有记载的水灾 1058 次，旱灾 1074 次，平均每年发生 1.42 次。自公元前 180 年至 1949 年间，造成死亡人数超过万人的重大自然灾害就有近 230 次之多。1556 年 1 月 23 日子夜，陕西省华县发生 8 级地震，“压死官吏军民奏报有名者八十二万有奇”（《明嘉靖实录》卷 340）。1876~1878 年，山西、河南、河北和山东同时连年遭受特大旱灾及饥荒，造成约 1300 万人的死亡。

由于中国古代社会生产力极其低下，人们对自然界的认识处于十分幼稚、愚昧的状态，防灾、抗灾的能力

相当薄弱，发生自然灾害后往往无所适从，被迫流离失所，远走他乡，更有大批人口死于饥荒。史书上“人相食”、“鬻子”“白骨蔽野”的记载比比皆是。由于自然灾害造成歉收，加上统治阶级的横征暴敛，官场腐败和堕落，统治者鱼肉百姓，置百姓生死于不顾，使濒临绝境的饥民忍无可忍，造成官逼民反。中国历史上的政权更替，有许多源于农民暴动，而暴动的起因往往与灾荒有关。从西周的幽王到清朝的光绪共有 19 个皇帝在地震的当年、次年或连续几年地震后发生更迭。300 年前明王朝的灭亡就和华北连年大旱有着直接关系。旱灾导致灾荒，逼着黎民百姓走上反叛的道路。李自成领导起义，声势大振，席卷陕北，终至 1644 年攻下北京，结束了明王朝的统治。

新中国成立以来，一般年份，全国农作物受灾面积 4000 多万公顷，受灾人口 2 亿多，紧急转移安置人口 300 万人，因灾死亡数千人，因灾倒塌房屋 300 万间左右，直接经济损失 1000 亿元以上。

从 20 世纪的 50 年代至 90 年代，我国灾害造成的损失不断上升。由 50 年代年均灾害损失 476 亿元（按 1990 年可比价格计算，下同）快速增加至 90 年代初的年均 1064 亿元以上。

自 20 世纪 90 年代以来，伴随着我国经济新一轮的高速增长，灾害造成的损失也逐步增加，我国进入新的灾害多发期，洪涝、干旱、台风、地震、火灾、农业和

森林病虫害以及滑坡、泥石流等灾害发生频繁,新的重大灾害事件不断出现,灾害造成的损失有明显增大的趋势。年均受灾人口 3.7 亿人,农作物受灾面积 7.4 亿亩,因灾倒塌房屋 418.2 万间,紧急转移安置人口 400 多万人,直接经济损失超过 1000 亿元,灾害损失比 80 年代高出 40%。其中,典型灾害有 1991 年江淮大水、1998 年长江和松花江、嫩江流域特大水灾、1999~2001 年北方持续严重干旱,1996 年云南丽江、2003 年新疆巴楚—伽师等地震灾害以及 2003 年湖北秭归滑坡等。

表 1 1989~2003 年我国灾害损失统计表

年 份	灾害损失 (亿元)	国内生产总值 (亿元)	财政收入 (亿元)	灾害损失占财政 收入 (%)
1989	525	15677	2920	18.0
1990	616	17400	3245	19.0
1991	1216	20000	3582	33.9
1992	854	24000	4189	20.4
1993	993	31380	4412	22.5
1994	1876	43800	5182	36.2
1995	1863	57733	6188	30.1
1996	2882	67700	7367	39.1
1997	1944	74772	8610	22.5
1998	3007	79743	9853	30.5
1999	1962	82054	11377	17.2
2000	2045	89404	13380	15.2
2001	1942	95933	16371	11.8
2002	1717	102397.9	18904	9.0
2003	1884.2	116694	21691	8.6

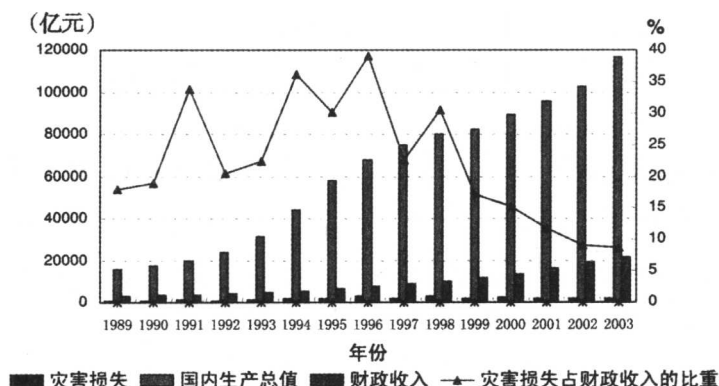


图 2 1989~2003 年我国灾害损失统计

总体而言,在我国发生的各类自然灾害中,水灾、旱灾、地震等造成的损失最为严重,所造成的损失占到损失总量的 80%~90%。

(三) 自然灾害的发展趋势

就全球而言,灾害问题在局部地区、局部领域已经得到了较好的解决,科学技术在灾害管理中的广泛应用也使人类防灾、抗灾、救灾能力不断提高。尽管如此,全球灾害问题恶化的势头尚未得到遏制。据统计,从 20 世纪 70 年代至 80 年代和 90 年代,全球因灾死亡人数虽然从 196 万人,减少为 80 万人和 79 万人,但受灾人数则从 7.4 亿人,上升到了 14.5 亿人和 19.6 亿人;经济损失(按 2000 年可比价格计算)从 1310 亿美元,上升到 2040 亿美元和 6290 亿美元。

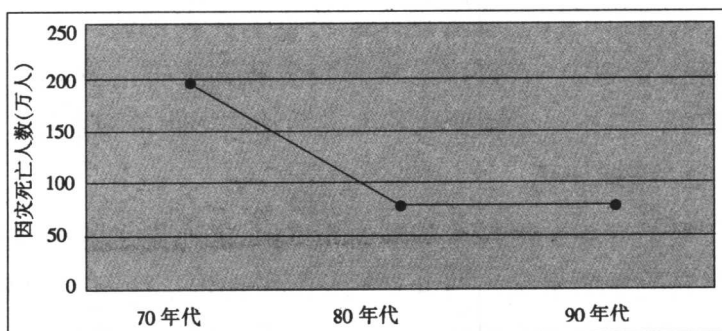


图3 20世纪70~90年代全球因灾死亡人数变化趋势

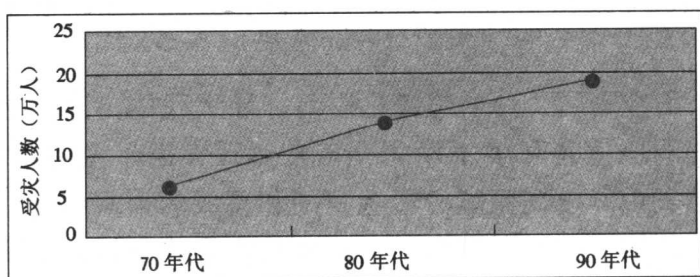


图4 20世纪70~90年代全球受灾人数变化趋势

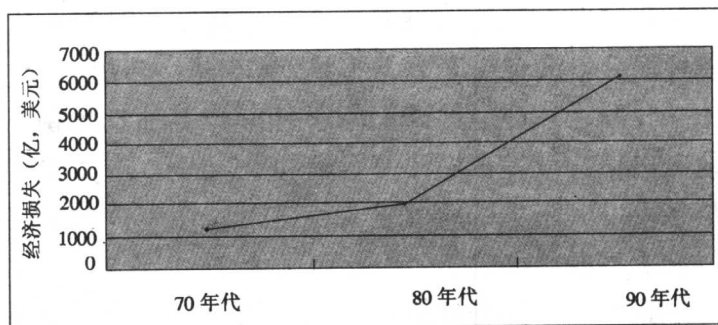


图5 20世纪70~90年代全球经济损失变化趋势

我国也同样面临着越来越严重的灾害威胁，大量的研究已经表明，有许多因素影响我国灾害的发生与发展趋势，其中，全球变化和人类活动的影响最为重要。

1. 全球变化

目前发生在地球上以全球气候变化为代表的全球变化已是不争的事实。据世界气象组织报告，1976 年以来，全球平均温度上升幅度大约是百年平均增长趋势的 3 倍；过去 140 年所发生的 10 个最温暖年就有 9 个发生在 20 世纪 90 年代，2002 年则是有器测记录以来最温暖的年份。

研究表明，受全球变化影响，导致我国本来已经非常脆弱的生态环境不断恶化，自然致灾因子更加活跃，自然灾害的出现频率、影响范围和造成的损失将进一步加大。据有关专家预测，全球变化将使我国自然灾害发展趋势呈现以下特征：

- 登陆我国的台风将更加活跃，局部暴雨强度会加大，使我国七大江河流域及其支流出现特大洪涝灾害的可能性增大，洪涝灾害造成的财产损失进一步提高；

- 我国大部分地区降雨季节性分布更加不均衡，北方地区出现持续性严重干旱的程度会加剧，南方出现高温热害及重大旱灾的可能性加大，对农业生产和人民生活的影响更加严重；

- 我国北方部分地区，特别是西北高寒地区出现极端低温和特大雪灾的可能性加大，对上述地区的畜牧业