

XINZHONGGUO CHENGLI YILAI
ZHONGGUOGONGCHANDANG DE JIANZAI DUICE YANJIU

新中国成立以来 中国共产党的减灾对策研究

赵朝峰◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

国家社会科学基金项目

新中国成立以来 中国共产党的减灾对策研究

XINZHONGGUO CHENGLI YILAI
ZHONGGUOGONGCHANDANG DE JIANZAI DUICE YANJIU

赵朝峰◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新中国成立以来中国共产党的减灾对策研究 / 赵朝峰著.
—北京: 北京师范大学出版社, 2013.12
ISBN 978-7-303-17286-3

I. ①新… II. ①赵… III. ①自然灾害—灾害防治—
研究—中国 IV. ①X432

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 269630 号

营 销 中 心 电 话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>
电 子 信 箱 gaojiao@bnupg.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com
北京新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印 刷: 北京京师印务有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 155 mm × 235 mm
印 张: 24
字 数: 380 千字
版 次: 2013 年 12 月第 1 版
印 次: 2013 年 12 月第 1 次印刷
定 价: 55.00 元

策划编辑: 祁传华 责任编辑: 祁传华
美术编辑: 王齐云 装帧设计: 王齐云
责任校对: 李 菡 责任印制: 陈 涛

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697
北京读者服务部电话: 010-58808104
外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。
印制管理部电话: 010-58800825

目 录

CONTENTS

导 言 灾害和新中国的灾情 /1

- 一、灾害的定义及其种类 /1
- 二、灾害的特性及减灾 /4
- 三、新中国成立以来的自然灾害及危害 /7

第一章 国民经济恢复和社会主义改造时期的减灾对策 /33

- 一、中共的减灾方针和领导机构 /33
- 二、大力开展抗灾救灾工作 /41
- 三、积极进行生产自救 /51
- 四、救灾制度建设 /58
- 五、开始防灾备灾 /67
- 六、动员全社会参与减灾工作 /75

第二章 探索社会主义建设时期的减灾对策 /84

- 一、中共的减灾方针和领导机构 /85
- 二、全力进行抗灾救灾 /90
- 三、努力实现生产自救 /113
- 四、制定减灾制度 /120
- 五、加强防灾备灾工作 /127
- 六、减灾工作的社会参与 /148

2 新中国成立以来中国共产党的减灾对策研究

第三章 改革开放和现代化建设新局面时期的减灾对策 /155

一、中共的减灾思想和领导机构 /155

二、积极领导抗灾救灾 /162

三、全面贯彻生产救灾的方针 /173

四、重视减灾制度建设 /179

五、强调防灾备灾的重要性 /200

六、注重海内外的灾害援助 /222

第四章 加快改革开放和现代化建设步伐时期的减灾对策 /235

一、中共的减灾思想和领导机构 /235

二、重视抗灾救灾和灾后重建工作 /246

三、完善减灾制度和法律建设 /288

四、加强防灾备灾能力建设 /314

五、全面提高减灾社会化水平 /334

六、积极参与国际减灾合作 /356

结束语 /368

导 言 灾害和新中国的灾情

一、灾害的定义及其种类

（一）灾害定义

在中国古代，灾（災）原指自然发生的水、火对人类社会产生的破坏作用。《左传·宣公十六年》载：“凡火，人火曰火，天火曰灾。”后来泛指水、旱、火、虫、风、雹等所造成的祸害，诸如水灾、旱灾、火灾、虫灾、风灾、雹灾等。某些不寻常的自然现象在中国古代则被视为“变”、“灾变”或“灾异”，诸如洪涝、山崩、地震、日月食等，并被看作是上天对人类的示警或惩罚。正如班固著的《白虎通·灾变》言：“天所以有灾变何？所以谴告人君，觉悟其行，欲令悔过修德，深思虑也。”《汉书·宣帝纪》载：“盖灾异者，天地之戒也。”《汉书·龚胜传》也指出：“灾异数见，不可不忧”，即天灾接踵而至，不能

不令人担忧。而据《韩非子·六反》载：“害者，利之反也”，即“益处”的另一面。可见，“灾害”一词的含义即为水、旱等自然变异引起的不良的社会后果。

在现代社会，随着灾害学的建立，学术界虽然对灾害下了很多定义^①，但其基本内容都包含灾害的成因，即自然因素或人为因素，或者人与自然关系的失调，并且造成了严重的后果，如人类生命财产的损失、社会秩序的混乱、环境资源的破坏，等等。据此，笔者认为，“灾害”的定义应该是：“在自然界的矛盾运动以及自然界与人类的矛盾运动中，由自然因素、人为因素或两种因素叠加，对人类生存发展及其所依存的条件和环境造成严重危害的非常事件和现象。”^②

从灾害产生的原因和造成的影响看，灾害是在一定条件下由孕灾环境、致灾因子、承灾体三者的综合作用，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。

孕灾环境是由大气圈、水圈、生物圈、岩石圈、物质文化圈所组成的综合地球表层环境。它不是这些要素的简单叠加，而是体现在地球表层过程中一系列具有耗散特性的物质循环和能量流动以及信息与价值流动的过程。孕灾环境分为自然环境和社会环境两大

① 如灾害是由于自然变异、人为因素或自然变异与人为因素叠加的原因所引发的对人类生命、财产或人类生存发展环境造成破坏损失的现象或过程（马宗晋等：《灾害学导论》，湖南人民出版社1998年版，第63页）；灾害是指各种造成人类生命财产损失的、自然现象和人类行为，它是自然灾害与人为灾害的总和（曾国安：《灾害保障学》，湖南人民出版社1998年版，第2页）；灾害是指给人类生存带来祸害的现象和过程，包括自然灾害和人为灾害两类（延军平：《灾害地理学》，陕西师范大学出版社1990年版，第1页）；灾害是由某种不可控制或未予控制的破坏性因素引起的、突然或在短小时内发生的、超越本地区防救力量所能解决的大量人员伤亡和物质财富损毁的现象（孟昭华、彭传荣：《中国灾荒辞典》，黑龙江科学技术出版社1990年版，第91页）；灾害是由自然的作用或人类的活动或两者叠加所造成的对人类生存和经济社会的发展的危害，它具有自然与社会的两重性、不可避免性与可防御性、系统性与群发性及区域性、突变性与渐变性的特点（中国灾害防御协会：《中国减灾重大问题研究》，地震出版社1992年版，第150—152页）。

② 张书庭：《灾害管理文库卷六——中国灾害管理》，当代中国出版社1999年版，第353页。

类。自然环境分为地形、地貌、水文、气候、植被、土壤、动植物。社会环境分为工矿商贸、各种管线、交通系统、公共场所、人、经济市场。孕灾环境的区域差异，决定了灾害时空分布特征的背景，而孕灾环境的改善，又能有效地减轻灾害。任何灾害都是发生在一定的孕灾环境之中的，如各大江河流域是洪涝灾害的易发区；滑坡、泥石流则多发生在植被破坏较严重或地质条件不稳定的山区；旱灾则出现在降水量偏少，并且人类需水较多的地区（农业、工矿企业及城镇等）；风暴潮灾只发生在沿海地区等。孕灾环境状况的变化，往往能直接影响到灾害发生的频率、强度及损失情况。例如大规模的植树造林、种草，扩大植被覆盖率，能有效地保持水土，改善局地气候，减少水旱、水土流失、滑坡、泥石流等灾害。反之，对森林乱砍滥伐，则会加剧水土流失，使各种灾害增多；大量的水利工程设施能部分改变水的时空分配环境条件，也有利于减轻水旱灾害；沿海岸的生态护岸（红树、米草等）可以起到促淤、消浪护堤作用，减少风暴潮的危害；各类建筑物及生命线工程的设防加固，也是对孕灾环境某些环节的改善，虽不能减少地震的发生及其强度，但能有效地减少次生灾害、人员伤亡和财产损失。所以，对孕灾环境的一些环节施以某种积极的影响，是减轻灾害的一个重要方面。

致灾因子是由孕灾环境产生的各种异动因子。它是由各种自然异动（暴雨、雷电、台风、地震等）、人为异动（操作管理失误、人为破坏等）、技术异动（机械故障、技术失误等）、政治经济异动（能源危机、金融危机等）等产生的破坏作用。

承灾体是指直接受到灾害影响和损害的人类社会主体。它主要包括人类本身和社会发展的各个方面，如工业、农业（含林、牧、渔业）、能源、建筑业、交通、通信、教育、文化、娱乐，各种减灾工程设施及生产、生活服务设施，以及人们所积累起来的各类财富等。

致灾因子作用于承灾体，才能产生各种灾害后果。承灾体受害的程度，除与致灾因子的强度有关外，很大程度上决定于承灾体

自身的易损度。易损度是指一种潜在的损坏现象可能给承灾体造成的损失程度，易损度越大，灾害承受能力就越小；反之亦然。承灾体数量、价值及其对灾害的防御能力与灾后可恢复性不同，致灾因子造成的破坏损失程度也不同。在同等灾害强度下，承灾体数量越多，价值越高，对灾害的防御能力与灾后可恢复性越差，灾害的破坏损失越严重。随着社会经济的发展，城市化进程加快，人口增多及相对集中，生态环境恶化及高风险区的开发等，各类承灾体易损度有明显加大的趋势。

（二）灾害的种类

从灾害的形成机制来看，无论是发生原因，还是表现形式，灾害可归属为两大类：一是自然类，可称为自然灾害系统；二是人为类，可称为人为灾害系统。

自然灾害系统包括生物圈灾害、气象灾害、海洋灾害、地质灾害、地震灾害等，还包括天文灾害系统，如新星球爆炸、彗星碰撞、陨石袭击、电磁异爆、粒子流冲击等。自然灾害系统中的每一类又包括若干小类。

人为灾害系统是由人类社会活动引起的自然灾害，如破坏环境引起的水土流失、土地沙化等；过量开发水资源引起的地面沉降、地面塌陷、地裂缝、海水入侵等；污染环境引起的赤潮、酸雨、大气污染等；采矿引起的岩爆、突水、突瓦斯、冒顶、矿井塌陷等；工程活动与生产引起的滑坡、塌方、岩崩等。

一般而言，灾害多指自然灾害，本书研究之着重点亦在于此。

二、灾害的特性及减灾

（一）灾害的特性

灾害是一个过程，也是一种结果。灾害的种类和表现形式不同，但其具有共同属性。

1. 灾害的普遍性与恒久性。灾害是天文系统、地球系统和人类社会系统物质运动的一种特殊形式，而这些系统的物质运动具有普遍性与恒久性，因此灾害在天地生系统中普遍发生，不断地发生，直至永恒。人类社会的发展史已经证明了灾害的普遍性与恒久性，历史的未来也将证明这一点。灾害的普遍性与恒久性在客观上要求人们充分认识灾害发生的必然性，并持之以恒地与灾害作斗争。

2. 灾害的多样性和差异性。世界上的灾害是多种多样的，并且，这些灾害在形成的原因与机理、产生的过程、方式与后果及其影响所及的时空范围等方面都存在极大差异。这就产生了灾害的多样性与差异性。即使是同一种灾害，其形成的原因及过程、后果在不同的时空范围内也是不同的。成因相同或相似的危害可以有不同的后果。

3. 灾害的全球性与区域性。灾害的全球性是指灾害在全球每一个角落都可能发生。灾害的区域性是指灾害发生范围的局限性。灾害的区域性与全球性并不矛盾，前者是就单个灾害种类而言的，后者是就各种灾害即灾害总体而言的。研究灾害的区域性是认识灾害的一条重要途径，因为不同灾害的区域性特征与其形成的原因、机理和过程紧密相关。

4. 灾害的随机性与可预测性。由于人类目前对各种灾害还不完全了解，不能准确把握所有时间段地区各种灾害的形成与发展过程，灾害的发生对人类而言具有随机性。灾害的随机性源自灾害的模糊性、多样性和差异性。而灾害本身的发生发展过程是具有规律性的，这又使灾害具有可预测性。灾害的可预测性一个具体的表现就是灾害的前兆。正是利用灾害的前兆，人们在与灾害作斗争的历史上已经多次成功地对灾害的发生作出了预测。因此，灾害的随机性与可预测性是相对于人类的认识水平而言的。

5. 灾害的突发性和迟缓性。突然暴发的灾害在人们尚未意识到的时候突然降临，使人们猝不及防，往往带来惨重的后果。迟缓性灾害如干旱、水土流失、土地沙漠化、环境污染等，以及一些长期地球动力灾害，如海平面升降、地质冰期、地磁场长期变化灾害，

它们在一段较长的时间内逐渐形成,有着明显的过程性。从灾害本身来看,突发性灾害也有其“迟缓”性,其形成也有过程,只不过这些灾害在形成过程中不能或难以被人们所察觉,或难以被直观地察觉。当然,随着科技的进步、社会的发展,对灾害和灾害的发生与发展的认识越来越深刻、细致,突发性灾害在其形成的早期阶段即能被察觉,因而也会失去其“突发”性。同样,迟缓性灾害也有其突发性。迟缓性灾害在具有一定的强度和广度之前,未造成严重后果,难以被人们所察觉。待其强度和范围“突然”扩大到一定值,其后果明显,引起人们的注意,于是才认识到这种灾害。

6. 灾害的迁移性、滞后性与重现性。灾害的迁移性是指发生于甲地的灾害能对乙地产生后果;灾害的滞后性是指灾害发生后,其后果不一定全部立即显现出来,有些后果可能会在经过一段时间之后才能显现出来;灾害的重现性是指同一种灾害会在同一处地方多次反复地出现。灾害的迁移性、滞后性与重现性都是关于灾害成因与后果的相对关系的规律。灾害成因与后果相对关系的规律在客观上要求人们有针对性、因地制宜地分析每一种灾害的性质,掌握其发展变化规律,从而进行有效的灾害预防与治理。

7. 灾害后果的双重性。灾害的后果具有双重性,即对人类和人类社会来说,某些灾害既能产生破坏性作用,也有可能产生有利的作用。研究灾害后果的双重性,并不是要淡化对灾害危害性的认识,而是要根据灾害固有的特性和规律,在与灾害作斗争的过程中避害趋利、抑害扬利,甚至化害为利。必须认识到,灾害后果的不利作用总是大于其有利作用,否则即不称其为灾害。^①

(二) 减灾的含义

减灾是减轻灾害损失和不利影响的简称。减灾是人类对灾害的积极反应,通过各种措施弱化灾害的不利影响,减轻自然灾害所造成的损失和降低自然灾害的风险隐患。减灾是一项复杂的涉及自

^① 申曙光:《灾害基本特性研究》,《灾害学》1993年第3期。

然、社会、经济与科学技术的系统工程。减灾体系构成的基本要素包括：减灾的理念和原则、减灾主体、减灾的组织管理、减灾的物资技术保障、减灾的法律法规等。减灾过程涉及灾前、灾中、灾后三个阶段和防灾、抗灾救灾和灾后恢复重建三个主要环节。

减灾是一项技术性与政策性兼具的工作，包括工程建设和非工程建设。本书关注的重点不是减灾的技术手段方面，而是减灾的政策性方面即非工程建设方面，包括指导思想、工作方针、制度建设、法律规定、灾害管理、减灾社会化等。减灾对策是一个广义的概念，不是单纯、具体的减灾措施，而是具有战略意义的思想、决策。本书的研究重点在非工程建设方面。

三、新中国成立以来的自然灾害及危害

（一）中国自然灾害的时空分布

中国东临太平洋，西倚青藏高原，南北跨越 50 个纬度，地质构造复杂，天气系统多变。中国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。灾害种类多，分布地域广，发生频率高，造成损失重。除现代活火山活动外，洪涝、干旱、台风、冰雹、雷电、高温热浪、低温冷冻、沙尘暴、地震、地质灾害、风暴潮、赤潮、森林草原火灾和森林病虫害等灾害在中国都有发生。从灾害的分类看，自然灾害主要有气象灾害（包括干旱、洪涝、热带气旋、冰雹、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。

自然灾害的强度、范围以及发生的时间和持续时间是决定灾害损失程度的主要自然因素，而灾害发生地区的经济总量、人口数量和抗灾能力是决定灾害损失程度的非自然因素。中国自然灾害的形成受自然环境与社会经济活动的共同影响，表现出明显的区域性和

时间性。中国自然灾害的时空分布表现出以下主要特点。

1. 季风影响强烈, 气象灾害严重。气象灾害是由气圈物质的变化或异常活动引起的自然灾害。在各类自然灾害中气象灾害所包括的种类最多, 主要有旱灾、雨涝、热带气旋、台风、冰雹、寒潮和冷空气、低温、霜冻、雪灾、雾灾、干热风、龙卷风、沙尘暴、雷暴、连阴雨等。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。中国有 40% 的人口、35% 的耕地和 60% 的工农业总产值以及 100 多座大中城市分布在遭受水灾威胁的地区。新中国成立以后, 中国共产党和中国政府加强了对大江大河的治理工作, 然而, 由于社会经济不平衡性和生态环境的破坏等, 中国的水患依然严峻。据统计, 改革开放后的 30 年间, 中国发生大大小小的水灾 1600 多次, 年均达 50 余次。以农作物水灾为例, 1970—1978 年间, 中国农作物年均遭受水灾的面积为 7800 万亩, 到 1979—1987 年间上升到 1.46 亿亩, 增长 31%; 同期水灾成灾率由 42% 上升到 53%, 增长 11%; 到 1988—1992 年间, 全国水灾受灾面积又上升到年均 2.1 亿亩, 较 1979—1987 年间增长 43.8%, 同期水灾成灾率达 54.5%, 又上升 1.5 个百分点。^① 1991 年, 以江淮洪水为主的全国洪涝受灾面积 36894 万亩, 成灾面积 21921 万亩, 死亡 5113 人, 倒塌房屋 497.9 万间, 直接经济损失 779.08 亿元。^② 1998 年的水灾历史罕见, 全国 29 个省(自治区、直辖市) 2.3 亿人(次) 不同程度地受到水灾影响, 因灾死亡 3656 人, 紧急转移安置 2044 万人; 倒塌房屋 733 万间, 损坏房屋 1379 万间; 农作物受灾 2544 万公顷, 成灾 1599 万公顷, 绝收 614 万公顷; 水灾造成直接经济损失 2642 亿元。^③

旱灾主要发生在春夏两季, 部分地区秋旱时有发生, 主要分布在西北、华北和东北地区。在中国, 旱灾较其他自然灾害遍及的范围

① 郑功成:《中国灾情论》, 中国劳动社会保障出版社 2009 年版, 第 31 页。

② 中华人民共和国统计局、中华人民共和国民政部:《中国灾情报告(1949—1995)》, 中国统计出版社 1995 年版, 第 47 页。

③ 《民政工作文件选编(1998 年)》, 中国社会出版社 1999 年版, 第 364 页。

广、历时也长，对农业生产影响最大，遭受各种自然灾害的农田面积和粮食作物减产损失中，旱灾要占一半以上。严重的旱灾还影响工业生产、城乡供水、人民生活和生态环境，给国民经济造成重大损失，尤其是经常受旱的北方地区，水资源日益紧缺，成为农业生产的重要制约因素之一。在表 1 统计的新中国成立以来农业成灾面积超过 1 千万公顷的 26 次水旱灾害中，旱灾占了 19 次。像 1991 年、1994 年、2003 年，还呈现出水旱灾害交相叠加的局面。

表 1 1954—2007 年中国农业受灾面积和

成灾面积

单位：千公顷

年份	耕地面积	水灾		旱灾	
		受灾面积	成灾面积	受灾面积	成灾面积
1954	109355	16130	11310	2990	260
1956	111825	14380	10990	3130	2060
1959	104579	4810	1820	33810	11170
1960	104861	10160	4980	38130	16180
1961	103310	8870	5400	37850	18650
1963	102727	14070	10480	16870	9020
1964	103312	14930	10040	4220	1420
1972	100615	4083	1259	30699	13605
1978	99498	3109	2012	32641	16564
1980	99305	9687	6070	21901	14174
1985	96846	14197	8949	22989	10063
1991	95654	24596	14614	24914	10559
1992	95426	9422	4463	32981	17047
1993	95101	16390	8608	21097	8656
1994	94907	17328	10744	30423	17050

续表

年份	耕地面积	水灾		旱灾	
		受灾面积	成灾面积	受灾面积	成灾面积
1995	94971	12734	7604	23455	10402
1996	130039	18147	10855	20152	6247
1997	129903	11415	5839	33516	20012
1998	129642	22292	13785	14236	5060
1999	129206	9020	5071	30156	16614
2000	128243	7323	4321	40541	26784
2001	127616	6042	3614	38472	23698
2002	125930	12288	7388	22124	13174
2003	123392	19208	12289	24852	14470
2006	121775	8003	4569	20738	13411
2007	121735	10463	5105	29386	16170
备注	受灾面积,指因灾减产超过一成的作物面积;成灾面积,指因灾减产超过三成的作物面积;绝收面积,指因灾减产超过八成的作物面积。				

(资料来源:国家统计局国民经济综合统计司编:《新中国五十年统计资料汇编》,中国统计出版社1999年版,第32页;中华人民共和国农业部:《新中国农业60年统计资料》,中国农业出版社2009年版,第6、9页。)

1959—1961年,中国连续三年持续旱灾。1959年全国大部地区少雨,受旱面积大、时间长、程度重,全国受旱面积50710万亩,成灾16760万亩,是新中国成立10年来旱情最重的年份。^①1960年又连续干旱,且受旱范围广、持续时间长,灾情更为严重。全国受旱面积57187万亩,成灾24265万亩,比上年分别增加6477万亩和7505万亩。^②1961

① 中华人民共和国统计局、中华人民共和国民政部:《中国灾情报告(1949—1995)》,第64页。

② 同上书,第65页。

年全国大部地区降水仍比常年偏少。上半年主要是北方地区大面积干旱，夏季江淮地区少雨夏伏旱重，由于干旱多发生在主要农业区，又是农作物生长的关键时刻，对农业生产影响很大。全国受旱面积 56770 万亩，成灾 27981 万亩。^①

1978 年全国大部地区降水偏少，出现了历史上少见的特大干旱，全国受旱面积 60253 万亩，其中减产 3 成以上的成灾面积 26954 万亩，受旱面积之大、时间之长、程度之重为新中国成立以来所未有，其中以长江中下游地区为重。^②

1986 年全国大部地区降水偏少，前春旱情轻，后春干旱对部分省区有较大影响；夏伏旱范围广，秋旱重，对秋作物生长危害大，并给秋播增加了困难。全国受旱面积 46563 万亩，成灾 22147 万亩，是 1978 年大旱以来受旱、成灾面积最大的一年，属旱情偏重年份。^③

1992 年的干旱范围广、旱情偏重。7 月上旬之前旱区主要在北方，一些省区春夏连旱，尤以黄淮地区夏旱严重，对工农业生产和人民生活影响大。盛夏南方伏旱发展快，波及省区多，北方部分省区也有伏旱，对秋作物生长造成威胁。仲秋至入冬，南方较大范围的秋冬旱，影响部分省区的越冬作物播种、出苗和加重人畜饮水困难。全国受旱面积 49470 万亩，减产三成以上的成灾面积 25573 万亩，其中绝收 3824 万亩，为大旱年 1978 年以来受旱、成灾面积最大的一年。^④

1994 年中国降水时空分布差异大，全国受旱范围广，尤以中部地区为重。全国受旱面积 45423 万亩，成灾面积 25573 万亩，其中绝收 3789 万亩。就成灾面积而言，仅次于此前的 1978 年特大干旱和 1961 年干旱，相当于重旱的 1992 年，属旱情偏重年份。^⑤

① 中华人民共和国统计局、中华人民共和国民政部：《中国灾情报告（1949—1995）》，第 66 页。

② 同上书，第 68 页。

③ 同上书，第 71 页。

④ 同上书，第 76—77 页。

⑤ 同上书，第 79 页。

2000 年中国又发生严重的旱灾。农作物受灾面积、成灾面积和绝收面积远超过常年平均水平,甚至超过了大旱年的 1978 年,许多重灾区已是连续 4 年遭受旱灾,损失严重。经综合分析认为,2000 年属重灾之年。农作物受灾面积 4054 万公顷,成灾面积 2678 万公顷,绝收面积 800.6 万公顷;有 3800 万城乡人口和 2400 万头大牲畜一度因旱不同程度出现饮水困难。^①

此外,气象灾害中的热带气旋、台风、冰雹、寒潮和冷空气、低温、霜冻、雪灾、雾灾等气象灾害对中国社会经济影响较大。

2. 处于板块交汇地带,地震灾害多发。中国位于欧亚、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。由于中国大部分地震震源浅,房屋和工程建筑抗震性能差,震灾往往造成大量人口的伤亡和巨大的经济损失,同时会引发一系列的次生灾害,因此,震灾十分严重。如表 2 所示,新中国成立以来,遇难人口在千人以上的地震有 9 次。

表 2 1949 年以来遇难人口在千人以上地震目录

年份	地点	震级	震中烈度	遇难人数
1950.08.15	西藏察隅—墨脱	8.6	Ⅺ	3300
1966.03.22	河北邢台	7.2	X	8064
1970.01.05	云南通海	7.7	X	15621
1973.02.06	四川炉霍	7.6	X	2199
1974.05.11	云南昭通	7.1	Ⅸ	1541
1975.02.04	辽宁海城	7.3	Ⅸ	1328
1976.07.28	河北唐山	7.8	Ⅸ	242000

^① 民政部救灾救济司救灾处:《2000 年全国灾情核定和救灾工作情况》,《中国减灾》2001 年第 2 期。