

灾害管理文库

ZAI HAI GUAN LI WEN KU

主编 范宝俊



中国国际减灾十年委员会办公室 编

当代中国出版社

灾害管理文库

范宝俊 主编

当代中国出版社

《灾害管理文库》编纂委员会

主 编

范宝俊:中国国际减灾十年委员会副主任兼秘书长、民政部副部长

副主编

李本公:中国国际减灾十年委员会办公室主任、民政部救灾救济司司长

王振耀:中国国际减灾十年委员会办公室副主任、民政部救灾救济司副司长

孙绍骋:中国国际减灾十年委员会办公室副主任、民政部救灾救济司副司长

刘燕华:科学技术部农村与社会发展司司长

赵春明:国家防汛总指挥部办公室常务副主任

李烈荣:国土资源部环境管理司司长

郝林生:农业部农业司副司长

杨朝飞:国家环保总局自然灾害保护司司长

姚昌恬:国家林业局综合计划司副司长

卢寿德:中国地震局灾害防御司副司长

萧永生:中国气象局预测减灾司司长

编委会委员(以姓氏笔划为序)

方志勇 王新凯 邓建彪 左孟孝 李吉顺 张 旭

邹 铭 沈建忠 高兰英 贾家麟 廖 鸿 黎益仕

编辑部工作人员

方志勇 郑远长 糜 佳 邓建彪 湛 奇 陈 强 成有国

刘秋明 杨英健 罗伟忠 彭劲松 谢志强 王 进 郑海生

编 纂 总 例

一、《灾害管理文库》卷帙浩繁，收书百余种，凡二千八百万言。旨在系统地汇集古今中外灾害管理方面的重要著作，为灾害实际工作者、理论研究者提供中国第一套灾害管理传世藏书。

二、文库纂书原则。一为经典性，辑录本学科领域的权威书作；二为科学性，筛选论证严密，说理充分的典籍；三为实用性，择取具有实践指导价值的佳品，以应灾害管理决策部门、灾害理论研究和社会各界学习之急需。

三、文库所录典籍，均力求保持原貌。凡必增删，皆在各卷导言中详细说明。

四、文库各卷之首，均有编辑撰写的导言，言明该卷的基本框架，选书原则，介绍入选著作的基本情况，简述本卷典籍的理论与实际意义。

五、文库所选著作，均得到原出版社和著译者的应允和支持。

六、文库各卷编有总目，该卷所录诸书各备分目，以利检索。

七、文库共计十卷十四本，依所录典籍的性质和内容，一一归类，使其各有层次。各卷所录著作，自成体系，不计年代远近，不分中西国别。为照顾体系的完整性，少数地方不讳繁复。

八、除第二卷第四分册——《中国自然灾害史与救灾史》(4)用繁体、竖排方式编印，以保持原作风格外，其余各卷册均以简体、横排方式编印，并加以新式标点。文字以文字改革委员会的《简化字总表》，及文化部、文字改革委员会联合颁布的《第一批异体字整理表》为准。

序

自然灾害是人类共同的敌人,当今世界自然灾害仍然严重地威胁着人类的生存和发展。据统计,在近20年中,突发性自然灾害已在全世界范围内造成280多万人死亡,受灾人口达8亿之多,直接经济损失超过1000亿美元。频繁的自然灾害,严重地影响着全球各国,特别是发展中国家的经济和社会发展。所以,改造自然,战胜自然,积极开展自然灾害的研究和管理工作的,最大限度地降低自然灾害对人类造成的危害,是人类十分紧迫的共同使命。

1987年,第四十二届联合国大会通过的169号决议,确定二十世纪的最后十年为“国际减轻自然灾害十年”,在四十四届联大上又通过了《国际减轻自然灾害十年行动纲领》,这反映了全世界各国人民抗御自然灾害的共同意志,也标志着全球的防灾减灾行动进入了一个新的阶段。

我国地理条件复杂,气候异常多变,生态环境脆弱,是世界上受灾最严重的国家之一。特别是近几十年来,由于人口增长速度过快,经济建设密集性发展,自然条件日趋复杂,导致我国各种自然灾害的成灾强度愈益严重,灾害间隔逐步缩短,本世纪80年代,全国平均成灾面积已是50年代的2.1倍,进入90年代以来,这个倍数还在增加。1976年的唐山大地震,1987年的大兴安岭森林大火,1991年的南方大水灾,1997年的全国性旱灾,都给我国人民生命财产造成了惨重的损失;特别是1998年长江流域、松花江、嫩江流域大洪灾,更是触目惊心,又一次为我们的防灾减灾工作敲响了警钟。事实表明,自然灾害已成为我国国民经济持续、稳定、协调发展的重要制约因素。

人类面临的21世纪将是高新技术大发展和社会、经济、文化深刻变革的时代,也是中华民族新崛起的伟大时代。历史给中国提供了千载难逢的发展机遇,但频繁发生的自然灾害也向我们提出了严峻

的挑战,防灾减灾工作的任务也将更加艰巨。江泽民总书记十分重视防灾减灾工作,早在1986年任上海市市长时就深刻指出:“隐患险于明火,防范重于救灾,责任重于泰山”。江总书记的指示,既指出了我国防灾减灾工作的艰巨和重要,更是对我们从事灾害管理、灾害研究工作者的有力鞭策。

中华民族几千年的文明史,也是一部与自然灾害作斗争的历史。我国人民在与自然灾害的长期斗争中,积累了丰富的宝贵经验。特别是建国近50年来,我国人民在防灾减灾的研究和实践方面,取得了举世瞩目的成就。在新旧世纪之交,在联合国提出“国际减灾十年”即将进入第十个年头之际,全面系统地回顾我国自然灾害的历史,总结我国人民与自然灾害作斗争的经验教训,对于我国预防和减轻自然灾害的危害,确保国民经济快速、稳定、健康地发展和人民生活的安宁、幸福,具有十分重要的现实意义和深远的历史意义,这是一件“功在当代,惠及后代”的大事。

《灾害管理文库》的编者正是以此为宗旨,开展多学科、多领域的全面、系统的合作研究,对采用的文献和史料,立足于科学性、准确性和权威性,在内容上突出全面、系统和实用的特点。这套《文库》是我国迄今为止第一部全面记述各类自然灾害产生的原因,造成的危害以及抗灾救灾实践的大型文献资料,具有科学性、史料性、理论性和实践性,填补了我国在灾害管理文献编纂方面的空白。

这套《文库》的出版,对我国从事灾害管理实际工作的人员和从事灾害管理理论研究的人员都有重要意义,我们也希望通过这套《文库》的发行,来唤起全社会的防灾减灾意识,使人类少一些灾难,多一些幸福。

“让世界走向少灾的21世纪”!

司马义·买买提

1999.3

导 言

有史以来,自然灾害给人类造成了巨大的生命和财产损失,给社会的发展留下了斑斑疮痍,投下了浓重的阴影。就是在科学技术发展到较高水平的当今世界,自然灾害仍然是人类面临的最大挑战,全球各地频繁发生的自然灾害时刻威胁着人类的生存与发展,制约着经济的增长和社会的进步。

我国土地辽阔,人口众多,环境复杂,自然变异强烈,自然灾害的强度大、分布广、种类多。我国各族人民前仆后继地同自然灾害进行了几千年艰苦卓绝的斗争,积累了极其丰富的经验和大量的宝贵历史资料。这些经验和资料,是国家的珍贵财富,是无价之宝。集中整理、全面分析、深入总结这些宝贵资料,对于指导和推动今后的抗灾救灾,唤醒全民减灾意识,有着十分深远的意义。为此,我们耗时两年多,前后查阅有关资料 4000 余种,足迹、信函遍及全国 30 个省、市、自治区和 400 多家出版社,编撰了我国迄今为止第一套灾害管理传世藏书——《灾害管理文库》。

本《文库》全面系统地收集了已有的关于自然灾害的重要历史资料,具有重要学术价值理论著作,在防灾、抗灾、救灾方面具有重要实际借鉴意义的专著文章。《文库》分十卷(14 本):第一卷 当代中国的自然灾害;第二卷 中国自然灾害史与救灾史(1)、(2)、(3)(4);第三卷 灾害理论研究(1)、(2);第四卷 灾害统计资料汇编;第五卷 灾害管理文件法规;第六卷 灾害防御对策研究;第七卷 灾害管理体制;第八卷 抗灾救灾;第九卷 灾害与保险;第十卷 灾害与医学。

由于有些珍贵材料已经流失,在出版社或作者那里均已无法找到,而编纂时间又不能无限期延续下去,以便发掘这些材料,这就告诉读者,本《文库》还未囊括天下经典,这是不能不表示遗憾的。

第七卷 导 言

随着科技、经济和社会的发展,社会减灾的内容日益丰富,规模在不断扩大,加强灾害管理也显得愈来愈重要,灾害管理水平直接影响减灾能力的总体发挥。因此,加强灾害管理体制的研究,有助于我们提高减灾能力。为此,我们编纂了《灾害管理体制》卷。

本卷共收入著作七部,其基本情况如下:

1.《灾害管理学》:湖南人民出版社1998年出版,刘波、姚清林、卢振恒、马宗晋合著。该书系统论述了灾害管理的基本理论、管理体制与模式,减灾系统工程与管理系统的关系,城市与农村减灾指挥管理系统的运作机制,以及一些具体项目管理的量化设计,并且对外国先进的灾害管理的具体做法进行了全面的阐述与比较研究。该书对于建立健全我国灾害管理体制,促进灾害管理学术研究有积极作用。

2.《灾害管理》:地震出版社1992年出版,吕景胜主编,毛国敏、邓建彪等人合著,是一部灾害管理研究专著。该书就我国自然灾害的种类分布特点及发展趋势、灾害管理系统工程、政府灾害管理与决策、社会减灾行动系统、灾害预测、防御抗救、灾后恢复重建与治安管理、灾害救济、灾害保险、灾害管理法制等方面的问题,进行了应用性、对策性和综合性的系统研究。该书可供从事及关心减灾工作的人士参考。

3.《中国灾害管理》:哈尔滨出版社1997年出版,张书庭撰写,是一部研究我国灾害管理问题的专著。该书对我国灾害管理体制、减灾宣传教育、减灾综合规划和减灾投入以及对测灾、报灾、防灾、抗灾、救灾等环节进行了系统的研究。可供灾害管理部门、科研部门和关心减灾工作的人员参考。

4.《灾害管理手册》:地震出版社1993年出版,澳大利亚W·尼克·卡特著,许厚德主译。该书是亚洲开发银行于1992年专为亚太地区发展中国家的灾害管理人员编写,全书涉及灾害管理体制的各种基本问题,并包括减灾的长期措施,灾前的主要准备工作,灾害发生时的反应及后助保证工作,灾后的主要工作以包括培训、提高公众减灾意识和研究工作等在内的灾害管理的支持系统等。可供各行业减灾工作参考。

5.《救灾救济》:中国社会出版社1996年出版,是民政部长多吉才让主编的《中国民政工作丛书》中关于救灾救济工作的著作,由李本公、姜力编写,该书分为救灾工作、社会救济工作和扶贫工作三个部分,就我国救灾、救济和扶贫工作进行了全面的阐述。对我国今后的救灾、救济和扶贫工作具有指导意义。

6.《减轻灾害与政府的责任》:学术期刊出版社 1989 年出版,美国灾害学家 J·霍夫曼著,邹其嘉等译。该书分别论述和引证了中国、美国、苏联、日本、新西兰、秘鲁六个国家的法律和规定,分析了上述六个国家在灾害方面政府的责任以及政府对待灾害的态度和措施,最后进行了综合对比研究。各国情况虽有不同,但在减灾工作中政府的主导作用却是相同的,本书可供我国各级政府官员、研究工作者阅读参考。

7.《美国联邦政府对灾害性地震的反应计划》:学术期刊出版社 1989 年出版,为美国联邦政府有关部门在 1987 年制订的防止地震灾害、减轻灾害危害的计划,由王洪珍等译。该计划阐述了联邦政府对灾害性地震的支援政策、规划设计、实施原则、组织机构及其具体的“紧急支援职能”等内容。该计划涉及美国 25 个部委一级的部门和机构,以及联邦政府和地区一级政府各部门的紧急支援职能和救灾活动,显示了美国政府紧急救灾的整体功能,该书概括地勾画了一幅灾害性地震发生后整个美国社会各界抗震救灾蓝图,这对我国政府从事抗灾救灾工作的部门具有重要的借鉴意义。

总 目 录

- 第一卷 当代中国的自然灾害
- 第二卷 中国自然灾害史与救灾史(1)、(2)、(3)、(4)
- 第三卷 灾害理论研究(1)、(2)
- 第四卷 灾害统计资料汇编
- 第五卷 灾害管理文件法规
- 第六卷 灾害防御对策研究
- 第七卷 灾害管理体制
- 第八卷 抗灾救灾
- 第九卷 灾害与保险
- 第十卷 灾害与医学

第七卷 灾害管理体制

目 录

灾害管理学.....	(1)
灾害管理.....	(163)
中国灾害管理.....	(347)
灾害管理手册.....	(527)
救灾救济.....	(777)
减轻灾害与政府的责任.....	(959)
美国联邦政府对灾害性地震的反应计划	(1211)

灾害管理学

刘 波 等著

3-3-3

3-3-3

3-3-3

3-3-3

3-3-3

3-3-3

3-3-3

3-3-3

目 录

第一章 绪 论	(7)
一 中国自然灾害的概况	(7)
(一) 分类和灾损	(7)
(二) 灾害要素的分异、分区、分带	(10)
二 灾害管理的要义	(17)
(一) 灾害管理的定义与任务	(17)
(二) 灾害管理的一般原则	(20)
(三) 灾害管理的主要方式	(22)
(四) 管理层次与管理系统	(26)
第二章 国际灾害宏观管理现状	(31)
一 国际减轻自然灾害十年	(31)
(一) IDNDR 活动的中心思想	(31)
(二) IDNDR 的行动目标	(32)
(三) IDNDR 的组织和管理	(32)
(四) 各国的国际减灾活动与组织	(32)
二 美国的灾害管理	(33)
(一) 美国自然灾害的特点	(33)
(二) 美国防灾行政管理原则	(33)
(三) 美国灾害行政管理现状及其特点	(34)
三 日本的灾害管理	(37)
(一) 日本自然灾害及其特点	(37)
(二) 日本灾害行政管理现状	(38)
(三) 日本参与灾害救助的部门	(41)
四 意大利和澳大利亚的灾害管理	(42)
(一) 意大利的主要自然灾害	(42)
(二) 意大利的减灾思路	(42)
(三) 全国最高的灾害行政管理机构——民防部	(43)
(四) 意大利民防部的组织机构及职能	(43)
(五) 澳大利亚主要灾害及其特点	(44)
(六) 澳大利亚的灾害防抗救组织体制	(45)

(七) 澳大利亚的防灾对策与措施	(45)
第三章 减灾系统工程与管理系統	(47)
一 减灾系统的复杂性和重要性	(47)
(一) 自然灾害的严重性与多发性决定了减灾的复杂性	(47)
(二) 灾害管理是全社会减灾行动系统的中枢	(48)
(三) 提高我国灾害管理水平的行动方向	(48)
(四) 灾害管理诸过程之间的内在联系	(49)
二 灾害管理的系统性	(50)
(一) 减轻自然灾害损失的可能性和必要性	(50)
(二) 以地球系统科学综合研究各种自然灾害的发生、发展规律	(51)
(三) 减灾系统工程的主要任务	(51)
(四) 减灾系统工程的主要内容	(52)
三 两类灾害管理系统	(53)
四 灾害专业管理系统	(54)
(一) 灾前的监测预报防灾抗灾管理	(54)
(二) 灾害发生发展过程中的救灾与灾害评估管理	(55)
(三) 灾后的恢复重建管理	(59)
(四) 常设与临时的灾害管理机构	(60)
五 系统科学原理与方法在灾害管理中的应用	(63)
(一) 行政、专业、社会三类灾害管理系统	(63)
(二) 三类灾害管理系统的功能互补与分工协作	(64)
(三) 系统科学原理与方法在灾害系统管理实践中的应用	(66)
(四) 综合灾害管理系统的实施程序	(69)
第四章 城市与农村减灾指挥管理系统	(72)
一 城市减灾指挥管理系统	(72)
(一) 城市灾害管理的特殊性与复杂性	(72)
(二) 城市救灾指挥预备技术	(74)
(三) 城市规划中的灾害管理问题	(80)
(四) 紧急防灾、救灾对策预案管理	(88)
(五) 灾害发生前后的重要生命线工程管理	(90)
(六) 信息系统与灾害应急管理系统	(95)
二 农村减灾的指挥管理系统	(98)
第五章 经济发展与灾害管理体制、模式设计	(101)
一 建构我国灾害管理新体制	(101)

(一) 我国目前灾害管理体制的弊端	(101)
(二) 我国灾害管理体系的新模式设计	(101)
二 不同灾害管理方式的内在联系	(106)
(一) 灾害专业管理与行政管理的结合	(106)
(二) 不同灾类专业管理的系统配合	(108)
(三) 企业安全管理与灾害管理的配合	(110)
三 设计不同的灾害管理模式	(112)
(一) 中国各地经济发展特征	(112)
(二) 中国东南沿海地区的灾害管理模式	(114)
(三) 中国西部地区的灾害管理模式	(116)
(四) 中国中部地区的灾害管理模式	(118)
(五) 城市灾害管理模式	(118)
(六) 农村灾害管理模式	(121)
第六章 灾害管理理论与实践的若干问题	(123)
一 国家社会制度、经济发达程度与灾害管理	(123)
(一) 现今美国的国家减灾战略与灾害系统管理	(125)
(二) 社会主义国家社会制度下的灾情特征和灾害管理	(127)
(三) 经济发达程度不同的国家、地区的减灾行动与灾害管理	(129)
二 物质文明、精神文明、生态文明建设与灾害管理	(134)
(一) 物质文明进化与灾害强弱、灾害管理的相关性	(135)
(二) 精神文明进化与减灾实践、灾害管理的相关性	(136)
(三) 人文因素与灾害管理	(137)
(四) “三大文明”建设管理与灾害管理同步推进的战略对策	(140)
三 科教兴国、依法治国与灾害管理	(142)
(一) 科技进步、减灾行动与灾害管理	(142)
(二) 宣传教育、减灾意识与灾害管理	(145)
(三) “依法减灾”准则是“依法治国”国策的重要组成部分	(146)
四 社会管理方式与灾害管理	(147)
(一) 灾害系统管理图	(148)
(二) 灾害目标管理	(149)
(三) 减灾过程管理	(150)
(四) 减灾项目管理	(150)
(五) 减灾职能管理	(153)
(六) 通过灾害管理促进减灾事业与社会经济的持续协调发展	(154)

主要参考文献	(159)
后记	(162)