

教育部人文社会科学重大项目

自然灾害



救助管理研究

张建伟 著

中国商业出版社

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目
《我国自然灾害保险制度研究》资助出版
项目批准号：08JJD790122

自然灾害救助管理研究

张建伟 著

中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

自然灾害救助管理研究/张建伟著. —北京: 中国商业出版社, 2011. 6

ISBN 978 - 7 - 5044 - 7390 - 5

I. ①自… II. ①张… III. ①自然灾害—救灾—研究—中国 IV. ①D632. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 171234 号

责任编辑: 王 彦

中国商业出版社出版发行

010 - 63180647 www. c - cbook. com

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店总店北京发行所经销

北京书林印刷有限公司印刷

* * * *

880 × 1230 毫米 32 开 7.5 印张 185 千字

2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

定价: 19.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)



序 言

在防灾减灾中如何构建高效的自然灾害救助管理体系，不断提高自然灾害救助管理能力，保障受灾人员的基本生活，是一个事关广大受灾人员基本公民权的重大问题。张建伟博士长期从事社会保障方面的研究和教学，对自然灾害救助问题积累了扎实的研究基础，为此，他承担了《我国自然灾害保险制度研究》的子项目之一“自然灾害中的社会保障政策及相关问题”的研究工作，《自然灾害救助管理研究》一书就是该子项目的最终研究成果。

第一，紧扣主题，对自然灾害救助问题进行了深入系统的阐述。首先，对研究背景——中国的灾情和灾害研究概况——进行了介绍，总结了我国救荒救灾的历史经验，分析了美国、日本等自然灾害救助制度成熟国家的成功经验；其次，对核心话题“自然灾害救助体系”从组成要素和转型发展、管理机制和工作机制等不同角度进行了全面论述，并系统地提出了完善我国自然灾害救助管理体系的建议；最后，结合自然灾害救助的发展规律和中国国情，着重从法制建设、社会力量参与、国际合作三个方面阐述了完善自然灾害救助制度的建议。

第二，结构严谨，按照“分总分”的思路演进，意思表达清晰。全书首先对自然灾害及其救助的研究背景、历史经验、国际

借鉴等三个方面进行了充分的论述，奠定了研究基础，然后，对于中国自然灾害救助管理体系的形成、发展与改革作了总体性阐述，最后，抓住自然灾害救助管理体系中的关键问题进行了系统研究。

第三，注重创新，反映和揭示了自然灾害救助领域的新动向、新趋势。当前，在全球气候变化和地壳运动活跃的背景下，自然灾害进入频发期，自然灾害造成的影响及其救助的国际化特征不断强化，随着治理理论和法治观念的深入发展，人类社会越发认识到，必须依法建立健全高效的灾害救援体系，充分发挥政府、社会、市场、家庭及个人，乃至国际社会的作用，形成相互协调的多维灾害救助机制。

本书充分论述了这一人类的新共识，提出了完善中国自然灾害救助管理体系的建议，主张树立新型灾害管理理念，加强综合协调机制建设，完善法制依法救灾，整合政府、社会、市场等多方力量，建立灾害管理多维运行机制，并系统论述了如何加强法制建设、促进社会力量参与、深化国际合作以完善自然灾害救助管理体系。

在此，我祝贺张建伟博士新作的出版，并预祝他不断探索，在未来的科学研究中取得新的更大的成绩！

郝滨苏

2011年6月于北京



摘 要

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。随着国民经济持续发展、社会财富日益增长、工业化与城市化进程加快,自然灾害及其造成的损失将持续上升,因此,在新的经济社会条件下研究如何减灾防灾具有重要的理论价值和实际意义。当然,减灾防灾是一个非常复杂的系统工程,涉及到方方面面。本书将聚焦于自然灾害救助,探讨如何构建自然灾害救助管理体系,并不断提高自然灾害救助管理能力。本书主张,在充分认识中国灾情和认真总结已有灾害救助研究成果的基础上,继承历史上行之有效的自然灾害救助管理经验,吸收国际上成功的自然灾害救助管理作法,结合国情,构建新型自然灾害救助管理体系。而现阶段的主要任务是完善自然灾害救助的法制建设,促进社会力量参与自然灾害救助,并加强自然灾害救助的国际合作。全书共分为七章,主要内容分别为:

第一章,中国灾情与灾害研究的概况。首先,对自然灾害进行了界定、分类与性质分析,回顾了不同历史时期的灾情概况,分析了中国灾情的特点,并对水旱、蝗灾、地震等中国主要灾种做了简要介绍;其次,对中国灾害研究进行了梳理,内容包括传统荒政研究、近代以来中国的灾害研究以及灾害救助制度研究状况。

第二章，中国救荒救灾的历史经验。首先，详细阐述了中国传统的救荒思想与措施，分析了禳弭思想与巫术救荒的产生和影响，从消极、积极两个角度论述了救济思想与措施，指出民间自救也是一种重要救荒措施；其次，介绍了中国传统救灾管理体制与措施；最后，简要评价了中国传统灾害救助的得与失及其启示。

第三章，国际视野的自然灾害救助制度。简要介绍了全球自然灾害及其损失情况，总结了自然灾害救助的通行做法，分别探讨介绍了自然灾害严重的美国和日本的自然灾害救助制度。

第四章，当代中国自然灾害救助管理体系。首先，从组成要素和转型发展两个方面介绍了中国自然灾害救助管理体系的概况；其次，在应急管理体系建设的框架下，从管理机制和工作机制两个层面分析了中国自然灾害救助管理机制；最后，指出了中国自然灾害救助管理体系存在的缺陷并提出完善中国自然灾害救助管理体系的建议。

第五章，加强自然灾害救助的法制建设。首先，从法理基础、国际经验、现实依据等方面阐述了实现自然灾害救助法制化的必要性，并分析了自然灾害救助法律关系；其次，在对中国自然灾害救助立法状况进行剖析的基础上，探讨了中国自然灾害救助立法的立法模式和基本原则，结合中国自然灾害救助立法的最新进展提出了完善思路。

第六章，促进社会力量参与自然灾害救助。首先，阐述了社会组织概念，从政府失灵的角度分析了社会组织参与自然灾害救助的原因，解释了其优势；其次，以日本阪神大地震、美国卡特里娜飓风和台湾“9·21”地震为例，介绍了社会力量参与自然灾害救助的国际经验；最后，关于中国社会力量参与自然灾害救助，回顾传统灾荒救助中的社会参与情况，重点介绍和分析了汶川地震灾害救助中的社会参与情况，分析了社会组织参与自然

灾害救助面临的形势，提出了促进社会组织参与自然灾害救助的措施

第七章，自然灾害救助的国际合作。首先，从当前自然灾害救助的新特点出发阐述了开展国际合作的必要性，并从联合国、国家或政府和非政府组织三个层面介绍了自然灾害救助国际合作的概况；其次，简要回顾了中国参与自然灾害救助国际合作的历史，分析了新中国建立以来我国接受国际援助的政策转变，积极参与自然灾害救助国际合作，提出了完善自然灾害救助国际合作的建议。



目 录

摘 要	1
第一章 中国灾情与灾害研究概况	1
第一节 中国灾情概况	1
第二节 自然灾害研究概况	15
第二章 中国救灾防灾的历史经验	26
第一节 灾害救助思想与措施	27
第二节 传统社会的救灾管理体制与措施	42
第三节 简要评价	48
第三章 国际视野的自然灾害救助制度	53
第一节 全球灾情与自然灾害救助简况	53
第二节 美国自然灾害救助制度	59
第三节 日本自然灾害救助管理制度	76
第四章 当代中国自然灾害救助管理体系	90
第一节 中国自然灾害救助管理体系概况	90
第二节 中国自然灾害救助管理机制的现状	109

第三节 中国自然灾害救助管理体系的完善	120
第五章 加强自然灾害救助法制建设	126
第一节 自然灾害救助法制化的必要性分析	126
第二节 中国自然灾害救助的法制建设与发展	141
第六章 促进社会力量参与自然灾害救助	153
第一节 社会组织参与自然灾害救助概述	154
第二节 社会力量参与自然灾害救助的国际经验	160
第三节 中国社会力量参与自然灾害救助	173
第七章 加强自然灾害救助的国际合作	192
第一节 自然灾害救助国际合作的概况	192
第二节 中国积极参与自然灾害救助国际合作	201
附录	212
参考文献	220



第一章

中国灾情与 灾害研究概况

第一节 中国灾情概况

自然灾害的历史和人类的历史一样久远，并且未来还将与人类相始终。工业革命以来的科技进步和社会发展，并未使人类彻底摆脱各种自然灾害的侵扰和袭击，而且，随着自然界在更大程度和更深层次上成为人类活动的改造对象，越来越多的不可控制或者不能完全控制、甚至是未知的自然因素和自然力量都对人类社会发生作用。因而，从某种意义上说，人类是永远不能摆脱自然灾害的。

一、自然灾害的界定、分类与属性

2006年1月10日发布并开始实施的《国家自然灾害救助应急预案》在附则的“名词术语解释”部分对自然灾害（natural disaster，或 physical disaster）进行了界定，认为自然灾害是指给人类生存带来危害或损害人类生活环境的自然现象，包括洪涝、干旱灾害，台风、冰雹、雪、沙尘暴等气象灾害，火山、地震灾害，山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，风暴潮、海啸等海洋

灾害，森林草原火灾和重大生物灾害等。

马宗晋等学者在《灾害学导论》中对自然灾害进行了分类：从灾害的成因上划分，分为自然灾害、人为自然灾害、人类及社会灾害；从灾害发生的地理位置来划分，分为陆地灾害、海洋灾害；根据灾害波及范围划分，有全球性灾害、区域性灾害、局部性灾害；根据地貌类型，分为山地灾害、平原灾害、滨海灾害；根据灾害持续时间长短，分为突发性灾害、缓变性灾害、偶然性灾害；根据灾害出现时间的先后（或主次），分为原生灾害、次生灾害、衍生灾害等等。^① 统计资料表明，涝灾、暴雨、地震、台风、雪灾、泥石流、滑坡、病虫害、水土流失、旱灾、风蚀沙化、盐渍水、战争、运输事故、艾滋病共同组成全球 15 种严重威胁人类生存的致灾因子。这其中，大部分都是自然灾害。

按照目前我国对突发事件的理解，把自然灾害作为一类突发事件来对待。2006 年 1 月 8 日发布并开始实施的《国家突发公共事件总体应急预案》把突发公共事件界定为“突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件”。根据突发公共事件的发生过程、性质和机理，突发公共事件主要分为以下四类：（1）自然灾害。主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。（2）事故灾难。主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故，交通运输事故，公共设施和设备事故，环境污染和生态破坏事件等。（3）公共卫生事件。主要包括传染病疫情，群体性不明原因疾病，食品安全和职业危害，动物疫情，以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。（4）社会安全事件。主要包括恐怖袭击事件，经济安全事件和涉外突发事件等。各类突发公共事件按照其性质、严重程度、可控性和影

① 马宗晋等：《灾害学导论》，长沙，湖南人民出版社，1998 年版，第 96 页。

响范围等因素,一般分为四级:Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般)。以上对突发事件的界定、分类和分级,在2007年8月30日通过、并自当年11月1日起施行的《中华人民共和国突发事件应对法》之中都得到了确认。由此可见,应对自然灾害已被纳入我国突发事件总体应急体系之中。

自然灾害是影响社会发展的重要因素,在社会发展的早期甚至是影响社会发展的决定性因素。自然灾害作为社会与自然矛盾的一种紧张和冲突状态,表明自然力胜过和压倒人类拥有和掌握的生产力和其他技术力量并给社会带来灾难。自然因素和社会因素是构成自然灾害的两个基本要素,从而对自然灾害的属性形成两种基本的思路:一种是把自然灾害看作是一种单纯的自然现象。如日本学者金子史朗这样定义灾害:它是一种自然现象,与人类关系密切,常会给人类生存带来危害或损害人类生活环境。这样的自然现象就称为灾害。^①又如美国学者 William J. Petak 和 Arthur A. Atkisson 认为,自然灾害是自然界中发生的、能造成生命伤亡与财产损失的事件。^②上述观点看到了自然灾害中自然因素自然力的主导和优势地位,但把社会看成完全被动的因素,并永远处于受动的地位,认为自然灾害就意味着自然力对社会的单向性的破坏作用。另一种思路则认为,自然灾害是人类劳动和实践活动作用于自然系统而引起的。如认为,从表面上看,生态失衡、“全球危机”是自然系统内部平衡关系的严重破缺,实际上它是人与世界关系的严重失衡,因为这种危机是由人的实践活动进入自然系统而导致的。形象地说,生态失衡、“全球危机”是以

① 金子史朗:《世界大灾害》,济南,山东科技出版社,1981年版,第2页。

② William J. Petak、Arthur A. Atkisson:《自然灾害风险评价与减灾政策》,第18页。

“天灾”形式表现出来的“人祸”。^①这两种思路都失之偏颇，任何灾害都是自然属性和社会属性的辩证统一。

按照系统论的观点，灾害系统是由孕灾环境、致灾因子(hazard)、承灾体与灾情(exposure)共同组成的复杂的地球表层亚系统——地球表层自然与人文(社会)相互作用之异变系统。^②致灾因子包括自然变异和人为影响。由于致灾因子的差异，灾害形成的机制也不尽相同，既包括单纯自然变异引起的灾害，称之为自然灾害，也包括自然变异和人为影响共同导致的灾害，称之为自然——人为灾害。在人类社会的早期，尽管也发生过乱砍滥伐自毁家园和文明中心毁灭、转移的情况，但由于生产力和科技水平低下，对自然系统的改造能力相对弱小，主要是顺乎自然以求生存，总体上看，人类对自然系统的改造与破坏程度不大，人类与环境资源之间的矛盾尚处于自然系统自我修复的范围之内。工业革命以后，随着生产力和科学技术飞速进步，人类对自然资源的掠夺性开发滥用和人口爆炸，人类活动对自然系统的作用愈来愈大，自然系统的反作用也愈来愈强，成为现代社会灾害频发的一个重要原因，主要体现为：一是灾害最终结果的社会性，这是灾害社会属性最为普遍的层次，即任何灾害都必然对社会造成灾难性的后果。二是灾害过程的社会性，灾害的烈度和破坏性会由于社会方面的原因而被减轻或放大，这些社会原因涉及生产力和科技发展水平，社会制度、社会管理水平和社会成员的素质等。三是灾害原因的社会性。有些灾害始终和人对自然的影响作用纠葛联系在一起，甚至主要就是人为影响造成的。四是灾害的内容和防治随着社会的发展而变化。因此，于光远说，灾害是一

① 陈先达主编：《马克思主义哲学原理》，北京，中国人民大学出版社，1999年，第73页。

② 史培军：《灾害研究的理论与实践》，载《南京大学学报（自然科学版）》，1991年自然灾害研究专辑，第37页。

种建立在自然现象基础之上的社会历史现象。这是对灾害自然属性和社会属性的高度概括。

二、中国自然灾害概况

特殊的地理位置、复杂的气候和地形、广袤的疆域面积，使中国成为世界上自然灾害最为严重的国家之一。北纬 20 度 ~ 50 度之间的环球地带是全球灾害群聚带，亦是灾情最严重的地带，而我国正处于两大灾害带之中；中国地处东亚季风区的特殊地理位置，季风异常来时就会涝，退时就成旱，旱涝已成常事；地处欧亚、太平洋和印度洋三大地质板块交汇地带，新构造运动活跃，地震多发。地势从海拔 8000 多米到海平面有着三大台阶的跨越，沟壑纵横，山势陡峭，地质灾害易发。同时，人口与资源、环境之间的压力不断上升，加大了自然灾害的危害。中国陆地国土面积位居世界第三，但真正适宜人居住和发展的地方并不宽裕。按照中国自然资源承载力的研究，合理的人口承载力为 9.5 亿人，据 2010 年第六次全国人口普查数据，我国实际人口为 13.7 亿，显然大大超出这个极限，自然资源与环境的压力显然也随之超出极限。

中国自古就是一个多灾之邦，有史便有灾，千年灾害千年痛。联合国减灾科技委员会的报告这样描述中国的灾情，“这是世界上自然灾害最严重的少数国家之一。从有人类记录以来，旱涝灾害、山地灾害、海洋灾害每年都在中国发生。”从已有的研究可以看出，在中国历史上，至少出现过夏禹灾害群发期（公元前 2000 年前后）、两汉灾害群发期（公元前 200 年至公元 200 年）、明清灾害群发期（1500 年至 1800 年）、清末灾害群发期等四个灾害群发期。

傅筑夫先生指出：灾荒、饥馑是毁灭人口的一种强大力量，而在科学不发达和抗灾能力不大的古代，灾荒的破坏力更是格外

强烈。中国的二十四史，几无异于一部灾荒史。水、旱、虫、蝗等自然灾害频频发生，历代史书中关于灾荒的记载自然就连篇累牍。^①

作为中国灾荒史研究的奠基人，邓云特（即邓拓）在其“扛鼎之作”——1937年出版的《中国救荒史》中指出，我国灾荒之多，世罕其匹，就文献所可征者言，自西历纪元前十八世纪，直至纪元后二十世纪之今日，此三千数百余年间，几于无年无灾，从亦无年不荒。西欧学者瓦尔忒·西·马罗立（Walter. H. Mallory）1929年在上海民智书局出版《饥荒的中国》，甚至称我国为“饥荒之国度”（the land of famine），诚非过言。

邓云特在对我国灾荒频数进行研究时，还引用了几位学者的研究成果。马格龙（D. H. Mallong）统计，我国自纪元前108年至纪元后1911年止，共有1828次灾荒。1878年，英国驻华领事何西（A. Hosie）出版了《中国的旱灾》，统计结果是：自唐初至明末，具体是西元620年至1643年，共1023年间，受旱灾约612年，平均计算在两年中即受害一年。竺可桢“统计我国本部18省自西元一世纪至十九世纪，水灾凡658次，旱灾凡1013次”。陈达“统计我国自西元前206年至1936年，共2142年间，有1031年水灾，计每百年有48年水灾；又在同时期中有1060年旱灾，计每百年有49年旱灾”。据邓云特统计，“自西历纪元前1766年至纪元后1937年止，计3703年间，共达5258次，平均约每6个月强即罹灾一次。仅就旱灾而言，则此3703年间亦达1074次，平均约每三年四个月强即罹灾一次；又仅就水灾而言，则此同时期中所发生者，亦达1058次，平均每三年五个月即罹灾一次”。^②“据文字记载，从公元前206年到1949年的2155年

① 傅筑夫、王毓瑚：《中国经济史资料——秦汉三国编》，北京，中国社会科学出版社，1982年，第96页。

② 邓拓：《中国救荒史》，北京，商务印书馆，1993年，第1页，第50-51页。

间，几乎每年都有一次较大的水灾或旱灾。”^①

关于我国近代自然灾害的统计数据显示：1840年至1949年的110年中，中国共发生大规模或较大规模的自然灾害3185次，其中华北地区851次、西北地区407次、长江中下游地区1074次、西南地区345次、华南地区340次、东北地区168次。由于只统计了水、旱、虫、风、雹、冷、震和疫八种主要类型的自然灾害，且不包括西藏、内蒙古等省区，故近代自然灾害的数量要远远大于统计数据。不过，从统计结果中，仍可明显发现，在近代110年中，灾害数量曲折变化，基本呈上升趋势，尤其是民国二三十年代，灾害急剧增多，水、旱、虫、震、疫诸灾并发，灾害数量达到了一个新的高峰。就空间分布而论，长江中下游地区是近代以来中国自然灾害发生最多的地区，共发生1074次，占灾害总量的33.7%；其次是华北地区，占26.7%；西北、西南、华南、东北地区分别占12.8%、10.8%、10.7%、5.3%。不仅如此，长江中下游地区还集中了全国最多的水旱灾害，该地区的水、旱灾害数量分别占近代水、旱灾总量的38.5%和39%；华北地区的水、旱灾害仅列第二，分别占近代水、旱灾总量的24.1%和30%。由此可见，传统的“南涝北旱”的说法并不准确，长江流域是近代水、旱灾害发生次数最多、最频繁的地区。由于长江流域是中国城市最集中的地区，频繁发生的大规模灾害，对于该地区的城市发展产生了重大影响。此外，除水、旱两灾各地均大量爆发外，华北、西北常遭雹灾、虫灾、寒潮的袭击，沿海、沿江则多风灾、海啸，西南地区多震灾、雹灾，华南地区多风灾、震灾，近代自然灾害呈现出较强的地域特点。^②

① 杨振怀：《加强防洪抗旱减轻水旱灾害》，载《人民日报》，1990年3月14日，第2版。

② 谯珊：《近代中国自然灾害与城市衰落》，载《四川师范大学学报（社会科学版）》，2007年第4期，第135页。