



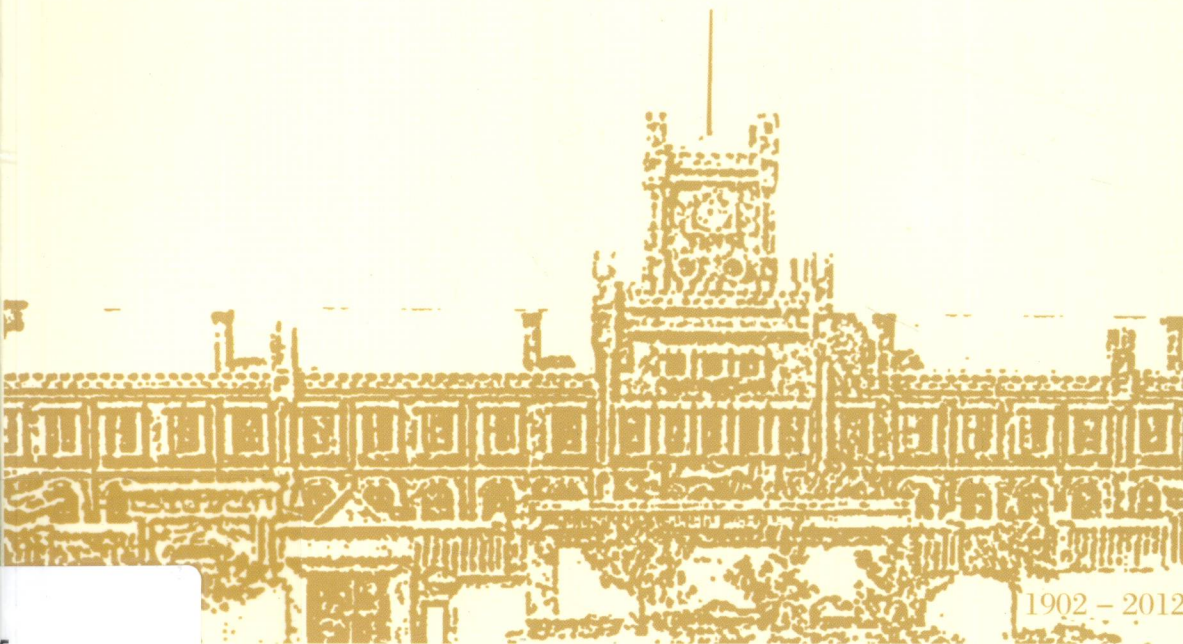
C2012066837

建校110周年学术文库

灾害应对与中国政府治理方式变革研究

ZAIHAI YINGDUI YU ZHONGGUO ZHENGFU ZHILI FANGSHI BIANGE YANJIU

罗国亮 著



1902 - 2012

中国社会科学出版社

山西大学建校 110 周年学术文库

灾害应对与中国政府治理方式变革研究

ZAIHAI YINGDUI YU ZHONGGUO ZHENGFU ZHILI FANGSHI BIANGE YANJIU

罗国亮 著



C2012066837

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

灾害应对与中国政府治理方式变革研究/罗国亮著. —北京:
中国社会科学出版社, 2012. 4
ISBN 978-7-5161-0659-4

I. ①灾… II. ①罗… III. ①国家行政机关—灾害管理:
行政管理—研究—中国 IV. ①D632. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 053206 号

灾害应对与中国政府治理方式变革研究 罗国亮著

出 版 人 赵剑英

责任编辑 许琳

责任校对 刘晓红

封面设计 李恒东

封面制作 大鹏设计

技术编辑 戴宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84024576 (编辑) 64058741 (宣传) 64070619 (网站)
010-64030272 (批发) 64046282 (团购) 84029450 (零售)

网 址 <http://www.csspw.cn> (中文域名: 中国社科网)

经 销 新华书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂 装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2012 年 4 月第 1 版 印 次 2012 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 18.5

字 数 294 千字

定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

《山西大学建校 110 周年学术文库》

序 言

2012 年 5 月 8 日，山西大学将迎来 110 年校庆。为了隆重纪念母校 110 年华诞，系统展现近年来山西大学创造的优秀学术成果，我们决定出版这套《山西大学建校 110 周年学术文库》。

山西大学诞生于“三千年未有之变局”的晚清时代，在“西学东渐，革故鼎新”中应运而生，开创了近代山西乃至中国高等教育的先河。百年沧桑，历史巨变，山西大学始终与时代同呼吸，与祖国共命运，进行了可歌可泣的学术实践，创造了令人瞩目的办学业绩。百年校庆以来，学校顺应高等教育发展潮流，以科学的发展理念引领改革创新，实现了新的跨越和腾飞，逐步成长为一所学科门类齐全、科研实力雄厚的具有地方示范作用的研究型大学，谱写了兴学育人的崭新篇章，赢得社会各界的广泛赞誉。

大学因学术而兴，因文化而繁荣。山西大学素有“中西会通”的文化传统，始终流淌着“求真至善”的学术血脉。不论是草创之初的中西两斋，还是新时期的多学科并行交融，无不展现着山大人特有的文化风格和学术气派。今天，我们出版这套丛书，正是传承山大百年文脉，弘扬不朽学术精神的身体力行之举。

《山西大学建校 110 周年学术文库》的编撰由科技处、社科处组织，将我校近 10 年来的优秀科研成果辑以成书，予以出版。我们相信，

《山西大学建校 110 周年学术文库》对于继承与发扬山西大学学术精神，对于深化相关学科领域的研究，对于促进山西高校的学术繁荣，必将起到积极的推动作用。

谨以此丛书献给历经岁月沧桑，培育桃李芬芳的山大母校，祝愿母校在新的征程中继往开来，永续鸿猷。

A handwritten signature in black ink, reading '郭贵春' (Guo Guochun). The characters are written in a cursive, flowing style.

二〇一一年十一月十日

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 选题论证	(1)
一 问题的提出	(1)
二 研究的意义	(3)
第二节 核心概念	(7)
一 灾害与灾害应对	(7)
二 政府治理方式	(15)
三 情境压力与体制压力	(21)
第三节 相关研究	(29)
一 危机管理研究	(29)
二 灾害治理研究	(38)
三 中国治理变迁研究	(43)
第四节 理论基础	(49)
一 系统分析理论	(49)
二 治理理论	(51)
三 灾害治理理论	(55)
第五节 逻辑结构和研究方法	(60)
一 分析框架与结构安排	(60)
二 研究方法	(66)
三 可能的创新	(67)
四 需要进一步探讨的问题	(69)

第二章 灾害应对影响政府治理方式的基本逻辑	(71)
第一节 灾害影响政府治理方式的条件及限度	(71)
一 灾害影响政府治理方式的条件	(72)
二 灾害影响政府治理方式的限度	(74)
第二节 灾害应对影响政府治理方式的基础原理	(77)
一 能量转换与压力传递	(77)
二 压力的调节	(82)
第三节 灾害应对影响政府治理方式的主要环节	(86)
一 灾害所产生的效应	(86)
二 灾害效应向情境压力的转化	(92)
三 情境压力对体制压力的塑造	(98)
第三章 中国灾害应对的历史回顾及相关启示	(100)
第一节 中国古代的灾害应对及其启示	(100)
一 中国古代的灾害情况	(100)
二 中国古代的灾害应对情况	(103)
三 相关启示	(107)
第二节 民国时期的灾害应对及其启示	(112)
一 民国时期的灾情	(112)
二 民国的灾害应对情况	(114)
三 相关启示	(117)
第三节 中华人民共和国的灾害应对及其启示	(118)
一 中华人民共和国的灾害情况	(118)
二 中华人民共和国的灾害应对情况	(123)
三 相关启示	(133)
第四章 灾害应对对政府政策方面的影响	(139)
第一节 灾害应对影响政府的议程设置	(142)
一 政策议程的由来及其含义	(142)
二 灾害与政策议程的改变	(145)

三 灾害与中国政策议程的改变	(147)
第二节 灾害应对与政府的政策变化	(151)
一 灾害应对中政策变化的内容	(151)
二 灾害应对促进政府与社会之间的互动与合作	(161)
三 灾害应对与国际合作的深化	(165)
第三节 案例分析	(169)
一 抗击 SARS	(169)
二 汶川大地震	(175)
 第五章 灾害应对与政府管理体制的变化	(180)
第一节 当前中国的灾害应对体制	(182)
一 中国的政府管理体制	(182)
二 当前中国的灾害应对体制	(185)
第二节 中国灾害应对体制的发展方向	(189)
一 当前中国灾害应对体制存在的问题及其出路	(189)
二 灾害应对对中国政府体制变革的意义	(198)
三 案例分析:2008年初的低温雨雪冰冻灾害	(200)
 第六章 灾害应对与平衡性发展战略	(205)
第一节 不平衡发展及其产生的问题	(208)
一 相关概念的内涵	(208)
二 不平衡发展所产生的问题	(211)
第二节 灾害应对与平衡性发展战略	(220)
一 不平衡发展的体制性原因及其出路	(220)
二 灾害应对呼唤平衡性发展	(223)
三 案例分析:应对 SARS	(227)
 第七章 灾害应对影响政府治理方式的总体分析	(232)
第一节 灾害应对对政府治理方式变革的总的影响	(232)
一 风险社会的到来及其影响	(232)
二 社会的日益信息化、透明化、民主化及其影响	(237)

三 灾害应对对政府治理方式变革的总要求	(239)
第二节 不同灾害对政府治理方式的不同影响	(243)
一 不同类型灾害的影响	(244)
二 不同强度灾害的影响	(248)
三 不同作用时间灾害的影响	(250)
四 不同作用范围灾害的影响	(254)
第三节 影响灾害效应转化为政府治理方式的主要因素	(256)
一 经济性因素	(257)
二 文化心理因素	(258)
三 社会性因素	(260)
四 政治性因素	(261)
第八章 余论	(265)
参考文献	(271)
一 中文译著	(271)
二 中文著作	(273)
三 中文论文	(281)
四 英文资料	(283)
后记	(286)

第一章

导 论

第一节 选题论证

一 问题的提出

有人说，灾害是人类的影子，只要人类存在，灾害也将如影随形。灾害始终是人类社会摆脱不掉的恶魔、挥之不去的阴影。更深远地讲，人类的出现本身就是宇宙灾变的结果。一部人类历史，就是一部人类不断被灾害侵袭而又不懈地与灾害抗争的历史。在现代社会，不仅各种自然灾害仍然在一如既往地发生着，而且各种由人类的经济等活动所造成的灾害也在不断地增多加强，德国思想家贝克将这一过程称为风险社会的到来（或“自反性现代化”）。“风险社会的格局的产生是由于工业社会的自信（众人一心赞同进步或生态影响和危险的抽象化）主导着工业社会中的人民和制度的思想和行动。风险社会不是政治争论中的可以选择或拒斥的选项。它出现在对其自身的影响和威胁视而不见、充耳不闻的自主性现代化过程的延续性中。后者暗中积累并产生威胁，对现代社会的根基产生异议并最终破坏现代社会的根基。”^①从统计资料看，各种灾害所造成的损失正在不断增多，而且，自然界的反常现象也呈上升趋势，虽然我们尚不能说人类社会已完全进入风险社会，但它确在向

^① [德] 贝克、[英] 吉登斯、[英] 拉什：《自反性现代化》，赵文书译，商务印书馆2001年版，第9—10页。

着风险社会不断迈进，各种灾害所引起的风险系数正在不断加大，这是确定无疑的。

灾害一方面给人类带来痛苦和灾难，另一方面也使人类增长了智慧、经验和技能，不断提高对灾害本身的认识，不断提高抗御自然的本领，人类就是在其作斗争的过程中，不断地适应自然、征服自然和改造自然的，从而使人类在这个地球环境中得以生存、繁衍和发展。灾害作为灾难性事件，它在物质层面、精神层面和制度层面上对人类构成了莫大的威胁和损害，对人类社会及其价值准则构成了巨大挑战。而灾害应对则是对这种威胁和挑战进行应对和减除的活动及其过程。灾害应对有赖于人类物质文明、精神文明和政治文明的发展及其积累，其应对水平反映了人类文明程度。从这个意义上讲，灾害应对就是人类利用现有的文明成果去应对威胁人类生存和发展的灾难性事件的过程及其努力。成功的灾害应对是对人类体力、智力和文化力的体现和展示，也是对现有制度及其价值观念的肯定和强化。失败的灾害应对则将人类社会资源的短缺、发展战略的偏差、制度的不足、政策的缺陷等充分地暴露出来，使人们在遭遇损害的同时认识到缺陷的存在，并立志于寻求出路。应对灾害是检验政府治理方式优劣的试金石，同时也是促使政府治理方式得以变革的重要缘由，正如国家减灾中心主任王振耀所说：“灾害在我们国家究竟扮演了什么角色？由于灾害，导致大禹治水形成了夏王朝。可以说，国家的形成和治理灾害有着密不可分的联系，这是我国历史一个很特殊的地方，为了治理灾害建立了很多机构，为了治理灾害兴建了许许多多的工程。一直到现在为止，因为气候的变化，我们需要进行大量的投资，比如说南水北调工程、三北防护林等。我们的政策行为、政府的治理行为、社会行为和自然灾害都有着密不可分的联系。”^①本书研究的就是灾害应对的规律及其要求对于政府治理方式所产生的影响。

戴维·伊斯顿说，“我们可以把政治生活看作一个行为系统，它处

^① 王振耀：《中国自然灾害应急管理的体制、机制与对策》，载李立国、陈伟兰主编《灾害应急处置与综合减灾》，北京大学出版社2007年版，第4页。

于一个环境之中，本身受到这种环境的影响，又对这种环境产生反作用。”^①从系统的角度来看，整个人类社会就是一个“开放的复杂巨系统”，这一系统与自然界发生着交往交换活动，灾害就是这种交往活动的重要形式。灾害以其特有的破坏性，对人类社会产生巨大的破坏和威胁，向人类提出挑战。在人们的期待、政府的职责规定等因素的作用下，灾害效应转化为针对政府的情境压力。情境压力是影响政府行为方式的重要变量，在其作用下，政府立志于实施变革。而这种变革要真正实现，政府必须根据情境压力的内容要求对体制压力做出调整。体制压力是一个制度和体制所固有的压力，是实现组织和制度设计目标的重要条件。情境压力通过对体制压力进行重新赋值，使政府在政策措施、体制机构、发展战略等方面实施一系列改变，从而实现政府治理方式的变革。这一过程，就是灾害效应转化为政府治理方式变革的过程，这是一个压力传递的过程，也是一个能量转换的过程。

当灾害发生之后，政府首先必须做出救灾抗灾赈灾等各种政策措施，这些政策措施实施的过程，也就是政府与公民社会及国际社会进行合作的过程。对这些政策措施的进一步分析必然涉及政府管理体制，要求政府改变制约其灾害应对行为的某些体制结构。当对灾害的发生及其应对做出反思时，就触及整个国家发展战略的内容，要求政府发展战略上做出有利于灾害预防和应对的调整。政策、体制、战略，这是紧密联系而又层层递进的三大要素，它们组成了政府治理方式的主要内容，也是本书的主要分析对象。全书在回顾灾害应对历史的基础上，以“灾害效应—情境压力—体制压力”的逻辑链条为分析工具，对与灾害和灾害应对紧密相关的政府治理方式的内容进行了考察和分析，在此基础上得出相关结论。

二 研究的意义

从现实中来看，我国已进入灾害事件高发时期，各种灾害事件不断

^① [美] 伊斯顿：《政治生活的系统分析》第2版，王浦劬等译，华夏出版社1999年版，第21页。

发生,给人民的生命和财产造成了很大损失;而且现代社会正在日益走向公开透明,政府应对灾害的各种努力都将一览无余地暴露于世人面前,这对政府治理能力提出了更高的要求。面对这样的事实,学术界不能不关注。因此,本研究具有殷切的现实关怀。从理论上说,由于灾害所具有的重大影响性,管理学、灾害学、社会学、经济学等学科都给予了极大的关注,各种著述层出不穷,大有蔚然成风之势。因此,本研究紧跟学术发展趋势,研究主题属于学术热点问题。

概括地说,研究主要有以下几方面的实践意义。

第一,有利于深化我们对灾害之影响的认识。灾害可分为自然灾害、人为灾害与自然—人为灾害。现代社会,灾害的影响在日益增大,这是一个不争的事实,究其原因,很多人要么简单地归结为灾害数量的上升,要么归结为大自然对人类行为的报复。其实,这两种观点都不完全正确,其最大的缺陷是没有在分类的基础上来探讨灾害的影响。从历史比较来看,纯自然的灾害也许并没有增加,增加的只是人类的工农业生产以及生活方式所导致的自然—人为灾害。因此,不能简单地说灾害影响的增大是灾害数量的增加或人类行为的结果,应该具体问题具体分析。而灾害对政府影响的增加,并不能仅仅归因于灾害数量的增加或灾害发生过程中人为因素的增加,公民社会的日益成熟、信息技术的日益发达、政府乃至社会透明度的日益增加,都是导致灾害对政府影响增大的重要原因。也就是说,灾害对政府影响的增大不仅仅是灾害效应作用的结果,更是社会成员对灾害效应及政府作为了解的结果,在透彻了解的基础上,民主化的讨论会将灾害效应及政府的失误一览无余地暴露于世人面前,从而给政府造成莫大的压力,促使政府必须实施某种变革。所以,应该说,灾害对政府影响的增大是人类社会进步的结果。

第二,有利于指导我国政府体制改革的实践。政府管理体制改革是政治体制改革的重要组成部分,它受到多种因素的影响,有多重目标指向。中国行政机构经过多次改革特别是改革开放以来的几次大的改革之后,在政府人员的精简、职能的转变、政企分开、效率的提高、市场监管能力的增强、政府职能的理顺等方面已经取得了长足的进展。针对灾害性事件影响的增大以及风险社会的到来,我国政府也进行了很多调整,应急管理体制建设取得了一定的进展,但问题仍然不少。对于进一

步改进的方向,学术界很多人认为应该设立一个常设性的危机管理或灾害应对机构,似乎只有设置了常设机构,才可以真正解决问题,似乎设置了机构,就可以万事大吉。其实不然,虽然现在的部门应对体制在协调方面有一定的难度,但是如果设置一个常设性机构,只会进一步增加协调的难度。因为如果这个专门的灾害应对部门的级别高于其他职能部门,那就等于将其他部门置于其领导之下,这和综合办公室的职能重叠。如果和其他部门平行,那根本没有协调能力,设和不设都一样。因此,设立常设性机构的设想并不可取。原因是他们的思维仍在官僚体制里面打转,要想真正解决问题,必须打破官僚体制赋予我们的思维定式,重视另一种组织形式——任务型组织的发展,建设项目导向型政府,以灵活、高效、实用的任务型组织弥补官僚组织的不足。只着眼于常规组织的改革而忽视任务型组织的发展,这是当前政府机构改革的软肋所在。本研究在一定程度上说明论证了这个问题,对政府机构的改革有一定的指导意义。

第三,对我国政治体制的改革实践有一定的指导意义。政治体制改革涉及的内容很多,我们在研究灾害应对对于国家发展战略的影响时发现,经济发展与社会发展的不平衡以及不可持续的发展方式,与政府压力来源的不平衡性有着密切的关系,而这主要是由于中国的政府体制在很大程度上仍然是压力型体制的缘故。以政绩考核为主要维持手段的压力型体制,其政府官员受到的体制压力所反映的要求主要来自于上级政府的发展目标和任务要求,对民众的权利要求以及经济社会发展内在规律的要求的反应明显迟钝,这样的压力型体制往往会导致扭曲性的结果,不平衡发展方式就是其表现之一。因此,进一步推进民主化,改革政府官员考核方式,增强政府的回应性,使其能够对来自各方面的压力做出平衡的反映,以适应多元社会的多元化要求,是中国政治体制改革的一项重要任务。

本研究的理论意义主要有以下几个方面。

第一,有利于深化我们对当代中国治理变迁的认识与研究。治理变迁是政治学研究的重要课题,学术界已经进行了大量的研究。然而,现有的研究大都关注的是治理变迁的主要动因,通常探讨的是市场经济的发展、公民社会的发育、不断进行的思想解放等因素对治理变迁的推动

作用。这些研究是重要的,也是必要的,它们提供了治理变迁的基本理论框架。然而,研究工作不能停留在这一层面上,风险社会的到来,对治理变迁的方向和方式将必然产生重要影响。因此我们不仅要探讨治理变迁的主要原因,还要探讨其次要原因,不仅要关注促成治理变迁的必然因素,还要关注其偶然因素,不仅要分析治理变迁的因果关系,还要分析其变迁的机制和过程。我们用描述、说明和分析的方法探讨了灾害应对对中国政府治理方式变革的影响,基本上兼顾了上述各方面。

第二,有利于推动公共危机管理研究向纵深发展。近年来,特别是2003年SARS事件之后,中国公共危机管理研究不断升温,已成为当前学术界的研究热点之一。但是,从总体上来看,国内现有的各项研究还是比较“泛”、比较“浮”,很多学者都根据《国家突发公共事件总体应急预案》中的分类,将公共危机简单地分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类,并从总体上统而论之,而且大多都停留在对经验事实的描述上,真正理论性的提炼概括比较少见。本研究以灾害对中国政府治理方式的影响为切入点,内涵确定,目标明晰,可以避免泛泛而谈。同时,我们克服了单纯从危机处理或灾害事件应对为着眼点的单一性,试图构建一个从微观到宏观、从短期到长远、从政策到战略的灾害影响政府的分析框架,具有一定的深度。

第三,有利于深化政治学研究的内容。自从有人类以来,灾害就始终伴随着人类及其每一步发展。对灾害的关注、探讨和研究,是人类谋求自身发展的重要环节;灾害治理是人类的永恒话题。就目前学术界来看,社会科学中的管理学、经济学、社会学等学科都对灾害进行了较多的探讨,而且基本上形成了相应的交叉学科。政治学以政治现象和政治活动为研究对象,其关注的核心对象是政府。灾害治理的核心力量也是政府。因此,按理来说,政治学对灾害的研究应该更加深入、更加权威,但这仅仅是我们目前的良好愿望。在政治学领域,涉及灾害及其治理的一些重大而基本的问题都还没有深入地探讨。政府受灾害的影响,政府对灾害的治理,以及在此过程中政府治理方式的变革,这都是政治学应该关注的问题。本研究对这些问题做了力所能及的探讨。

第二节 核心概念

一 灾害与灾害应对

按照《说文解字》的解释,“灾”就是火在“宀”下,意为房屋着火。《辞海》也有与此相似的解释:灾:①原指自然发生的火灾;②祸害;后以灾泛指疾病、损伤、死亡等祸事。^①《现代汉语大词典》中对灾害的解释是天灾人祸造成的损害。与“灾害”最相近的一个词语是“灾难”,它在《现代汉语大词典》中的解释是灾祸造成的苦难;灾祸。^②可见,相比较而言,“灾难”的感情色彩要更强烈一些,而“灾害”的学术意蕴则更浓厚一些,也更适合于作为学术研究的用语。“灾害”在英文中的对应词有 disaster、hazard、catastrophe、calamity、cataclysm、misfortune 等,这些词语之间虽然有细微的区别,但他们都与灾害有关。不管是中文还是英文,对灾害的界定基本上都是相同的,都包含了灾害的突发性、苦难性、社会破坏性等特征,而且都包含自然灾害和人为灾害两种。下面介绍几种关于灾害的有代表性的定义和描述。

2006 年发布的《国家突发公共事件总体应急预案》,根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,将突发公共事件主要分为四类:(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。在进行分类的基础上,按照其性质、严重程度、可控性和影响范围等因素,又将突发公共事件分

① 《辞海》,上海辞书出版社 2002 年版,第 2120 页。

② 《现代汉语大词典》,汉语大词典出版社 2000 年版,第 2468 页。

为四级：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般）。同年发布的《国家自然灾害救助应急预案》的附则中，将自然灾害定义为：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自然灾害。这种对灾害的分类主要是基于政府应对突发事件的需要而进行的，也就是说，是按照我国政府部门的职责分工，以及突发事件本身的发生过程等特征进行的分类，其目的是为了更为有效地应对各种突发事件。但这种分类并不一定适合于学术研究。

中国著名灾害学家孟昭华在《中国灾荒史记》中说：“纵观历史，可知灾害有自然灾害和人为灾害两大类。通常把以自然变异为主因产生的灾害称为自然灾害，如地震、风暴潮等；将以人为影响为主因产生的灾害称之为人为灾害，如人为引起的火灾、交通事故等。可见，自然灾害是大自然的破坏力作用于人类社会，给人类造成的灾害；人为灾害则是人为的破坏力作用于人类社会，即人类自己给人类社会造成的灾害。”^① 将灾害仅仅分为自然灾害和人为灾害，其实并未穷尽灾害的所有类型，有些灾害无法简单地归结于自然灾害或人为灾害；至少，还得再增加一个类型：自然—人为灾害。

范宝俊主编的《人类灾难纪典》一书，对灾害的含义作了详细的解释，他给灾害的定义是：指给人类生命、财产造成危害和损失的现象和过程。灾害包括两方面的要素：一是灾害本身的特征，如地震的里氏级数、烈度，造成洪灾的降雨量、洪水流量、流速等；另一方面是灾害造成的人类生命和财产损失情况，即灾情。没有造成灾情的不能称之为灾害，如在荒无人烟、寸草不生的沙漠地带发生了较大强度的地震、未形成人类生命财产的损失，只能说是发生了地震，而不能称之为地震灾害。灾害形成的原因，一般可分为自然灾害和人为灾害两大类，也就是人们常说的“天灾”与“人祸”。但两者之间没有绝对界限，有的灾害形成原因可以是自然因素，也可以是人为因素或两种因素同时兼有，而

^① 孟昭华：《中国灾荒史记》，中国社会科学出版社1999年版，第2页。