

中国灾害研究丛书

主编 马宗晋 郑功成



灾害保障学

曾国安 著
湖南人民出版社

中国灾害研究丛书

主编 马宗晋 郑功成

灾害保障学



曾国安 著
湖南人民出版社

责任编辑：胡如虹

装帧设计：廖 铁

灾害保障学

曾国安 著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市银盆南路 78 号 邮编：410006)

湖南省新华书店经销 湖南省新华印刷三厂印刷

1998 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

开本：850×1168 1/32 印张：12.25

字数：205,000

ISBN 7-5438-1806-X
F·294 定价：23.50 元

《中国灾害研究丛书》

发起单位、编委会及主编名单

发 起 单 位

中国国际减灾十年委员会 武汉大学 湖南人民出版社

编 委 会

主任委员

李贵鲜 中华人民共和国原国务委员、现全国政协副主席、中国国际减灾十年委员会主任委员

副主任委员

范宝俊 中国国际减灾十年委员会副主任委员、民政部副部长

陶德麟 哲学家、武汉大学原校长、湖北省社会科学联合会主席、教授

马宗晋 地震地质学家、中国科学院院士、国家地震局研究员

编委会委员 (按姓氏笔划为序)

王葆青 国家科委社会发展司副司长

李文海 历史学家、中国人民大学校长、教授

陈良瑾 社会学家、中国社会工作协会副会长、教授

杨庆蔚 国家计委社会发展司副司长

郑功成 经济学家、武汉大学经济学院教授

周建国 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

高庆华 灾害学家、国家地震局地质研究所研究员

鹿震 经济日报社副总编辑、高级记者

陶诗言 气象学家、中国科学院院士、中国科学院减灾中心研究员

夏振坤 经济学家、湖北省社会科学院原院长、教授

谢礼立 抗震工程学家、联合国减灾委科技委员、中国工程院院士、研究员

熊治祁 湖南人民出版社社长、编审

主 编

马宗晋 郑功成

编辑、出版前言

《中国灾害研究丛书》是基于灾害问题的全球化、严重化及国际减灾活动的蓬勃开展而编辑、出版的一套大型学术丛书。它由中国国际减灾十年委员会、武汉大学、湖南人民出版社共同发起,由中国科学院院士马宗晋和武汉大学教授郑功成共同主编,由全国 20 多位对灾害问题有专业研究的老中青三代专家、学者分工承担各书的研究与著作任务。

编辑、出版《中国灾害研究丛书》的宗旨,是为政府与社会认识灾害问题、减轻灾害影响提供理论依据,提高国民的灾害意识与减灾意识,促进灾害学科的创立与健康发展。编辑、出版《中国灾害研究丛书》的指导思想包括:一是坚持理论指导减灾实践的方针,使研究成果具有实用价值;二是从灾害整体观出发,坚持自然灾害研究与人为(社会)灾害研究相结合,使研究成果具有宏观价值;三是打破专业界限,从灾害学角度出发,坚持自然科学与社会科学相结合;四是以全球灾害问题为背景,重点放在中国的现实灾情方面,不媚洋、不崇古,强调创新,做有中国特色的灾害研究;五是突出人在灾害中正反两面的作用,在消极的灾害基础上建立积极的中国灾害学。

为组织编辑、出版《中国灾害研究丛书》,1994 年 10 月有关各方在武汉进行了初步酝酿;1995 年 3 月、5 月,又两次在

长沙召开小型研讨会,同时开始征求一些著名学者的意见,对丛书的结构及内容进行了初步规划,并将丛书先后列为湖南人民出版社和湖南省新闻出版局的重点图书工程。1995年7月,经主编讨论并征求有关编委的意见,在北京最后对丛书结构与内容及相关工作进行了商定,由湖南人民出版社制定了《〈中国灾害研究丛书〉的基本方案》,决定将丛书于1998年年内出齐。随后,丛书被国家新闻出版署正式列为国家“九五”规划重点图书。

《中国灾害研究丛书》的编辑、出版工作,得到了许多领导同志和专家的直接支持与帮助,原国务委员、现全国政协副主席李贵鲜同志亲自担任了丛书编委会主任,并为丛书撰写了总序;著名科学家、全国政协副主席钱学森同志作为我国灾害学研究的主要倡导者之一,审看了有关丛书编辑、出版的书面报告,并在致丛书主编之一的郑功成同志的信中,多次对灾害学研究及丛书的出版提出了有针对性的原则指导意见,肯定“能由湖南人民出版社出一系列丛书,当然是好事”。中国国际减灾十年委员会副主任、民政部副部长范宝俊和一批在国内外享有盛誉的自然科学界与社会科学界著名学者及知名人士应邀担任了丛书的编委,并承担了有关著作的大纲审定或审稿工作。

《中国灾害研究丛书》的出版,期待着能够为中国的灾害学科建设与中国的减灾工作实践作出有益的贡献!

湖南人民出版社

1998年4月

《中国灾害研究丛书》总序

李贵鲜

灾害问题是当今社会的一大问题。为此,联合国曾连续在1987年、1988年、1989年的第42、43、44届联大会议上通过相关决议,确定1990—1999年在全世界范围内开展一个“国际减灾十年活动”,并成立了专门机构来推动全球范围内的减灾工作。这表明减轻各种灾害及其危害后果,已是国际社会的一个共同主题。

中国是一个发展中国家,党和政府对减灾工作历来是十分重视的。新中国成立以来,国家制定了一系列符合中国国情的减灾方针、政策,投入了大量的人力、物力与财力,兴建了大批减灾工程项目,使减灾工作具备了一定的基础。1989年4月,我国政府成立了由国务院20多个部委负责同志组成的减灾委员会,协调各方面的力量,做好减灾工作,并已取得了多方面的成效。然而,中国作为世界上少数多灾国家之一,在社会经济获得迅速、持续发展的进程中,特别是进入90年代以来,各种灾害问题也日趋严重。如自然灾害的危害范围在蔓延扩大,人为灾害与环境灾害也不断显现,重发展、轻减灾

的现象普遍存在,减灾工程建设还落后于经济建设的进程,包括灾害理论研究、减灾宣传等在内的各种减灾非工程建设也存在很多薄弱环节。因此,控制并减轻灾害问题客观上已经成为我国面临的一个重大现实问题,我国的减灾任务十分繁重和艰巨。

在减灾工作中,首先要全面、正确地认识灾害问题及其发生、发展规律,树立起全民的防灾减灾意识;其次是要高度重视并妥善处理生产与环境、发展与减灾以及灾害与社会、灾害与经济、灾害与管理等多方面的关系。要进一步采取有效的工程与非工程措施,以减轻各种灾害对社会经济发展和人民生命财产安全的危害。要实现上述工作目标,需要各级政府、各有关部门和单位及全体国民重视减灾工作并自觉地投入到减灾工作中去。减灾工作离不开科学的灾害理论的指导,因为科学而系统的灾害理论既是政府减灾工作的决策依据,又是部门、单位、家庭和个人减灾实践的行动指南。由中国国际减灾十年委员会、武汉大学、湖南人民出版社等单位共同发起编辑的《中国灾害研究丛书》,作为国家“九五”规划重点图书公开出版发行,正是适应国际社会减灾活动蓬勃发展和中国减灾事业需要的一项有益的基础建设工作。

我很高兴地看到,在全国自然科学界和社会科学界数十位研究灾害问题的专家、教授的共同努力下,由《灾害学导论》、《灾害经济学》、《灾害社会学》、《灾害管理学》、《灾害统计学》、《灾害医学》、《灾害保障学》、《灾害历史学》及有关主要灾种著作构成的《中国灾害研究丛书》即将出版。这套丛书体现

了认识灾害与减轻灾害相结合、理论探索与指导实践相结合的特点,填补了中国灾害问题理论研究的空白。因此,《中国灾害研究丛书》的出版,不仅是中国灾害理论研究走向繁荣的标志,而且对实现中国的减灾目标有着重要的价值与作用。

我衷心祝愿《中国灾害研究丛书》的出版获得圆满成功!

1998年2月于北京

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、灾害问题与本书研究主题	(1)
(一) 引 言	(1)
(二) 灾害的不可避免性	(2)
(三) 灾害的危害性	(3)
(四) 本书研究的主题	(10)
二、灾害保障及其作用	(12)
(一) 灾害保障的含义	(12)
(二) 灾害保障同社会保障、商业保险的关系	(13)
(三) 灾害保障的必要性与作用	(17)
三、建立灾害保障学的必要性与紧迫性	(20)
(一) 灾害保障学的研究对象及主要内容	(20)
(二) 建立灾害保障学的必要性	(21)
(三) 建立灾害保障学的迫切性	(23)
(四) 灾害保障学的研究方法	(25)
四、研究灾害保障学的意义	(28)
第二章 灾害保障思想的历史回顾	(31)
一、马克思、恩格斯的灾害保障思想	(31)
二、中国历史上的灾害保障思想	(39)

(一) 天命主义禳弭论	(40)
(二) 赈济论	(42)
(三) 调粟论	(43)
(四) 养恤论	(45)
(五) 安辑论	(47)
(六) 放贷论	(48)
(七) 仓储后备论	(49)
(八) 社会互助论	(50)
(九) 节约论	(51)
(十) 对中国历史上灾害保障思想的几点评价	(53)
三、西方国家的灾害保障思想	(54)
(一) 17 世纪以前的灾害保障思想	(54)
(二) 17 世纪的灾害保障思想	(56)
(三) 18 世纪的灾害保障思想	(58)
(四) 19 世纪的灾害保障思想	(61)
(五) 20 世纪灾害保障思想的进一步发展	(68)
第三章 灾害保障实践的历史回顾	(76)
一、中国灾害保障实践的历史回顾	(76)
(一) 巫术救荒	(76)
(二) 政府救灾	(79)
(三) 灾害互助保障	(100)
(四) 灾害社会援助	(101)
(五) 灾害自我保障	(104)

二、外国灾害保障的历史回顾	(105)
(一) 17 世纪以前的灾害保障	(105)
(二) 17 世纪到十九世纪末期以前的灾害保障	(107)
(三) 19 世纪末期以后的灾害保障	(114)
第四章 从传统灾害保障体制到新型灾害 保障体制	(126)
一、我国传统灾害保障体制的基本特征及形成 原因	(126)
(一) 我国传统灾害保障体制的基本特征	(126)
(二) 我国传统灾害保障体制形成的过程	(129)
(三) 我国传统灾害保障体制形成的原因	(134)
二、对我国传统灾害保障体制的简要评价	(140)
(一) 我国传统灾害保障体制的历史作用	(140)
(二) 我国传统灾害保障体制存在的问题	(142)
三、经济体制改革及其对灾害保障体制的影响	(144)
(一) 财政体制的改革及其影响	(144)
(二) 个人收入分配制度的改革及其影响	(145)
(三) 市场机制的引入和保险市场的发展及其 影响	(146)
(四) 农村集体经济经营体制的变化及其影响	(146)
(五) 经济成分结构的变化及其影响	(147)
四、建立新型的灾害保障体制	(148)

(一) 关于灾害保障体制优劣标准的思考	(148)
(二) 灾害保障体制选择的约束条件	(150)
(三) 对我国新型灾害保障体制目标模式的构想	(152)
第五章 政府救灾	(160)
一、政府救灾的特点及其必要性	(160)
(一) 政府救灾的含义及其特点	(160)
(二) 政府救灾的必要性	(163)
二、我国传统政府救灾体制的形成与特征	(165)
(一) 我国传统政府救灾体制的特征	(165)
(二) 我国传统政府救灾体制形成的原因	(168)
三、对我国传统政府救灾体制的评价	(170)
(一) 我国传统政府救灾体制的历史作用	(170)
(二) 我国传统政府救灾体制的问题	(172)
四、我国政府救灾体制改革探索	(179)
(一) 我国政府救灾体制改革的主要措施	(179)
(二) 对我国政府救灾体制改革的评价	(183)
五、加快我国政府救灾体制改革的紧迫性与改革的基本思路	(185)
(一) 加快我国政府救灾体制改革的紧迫性	(185)
(二) 深化我国政府救灾体制改革的基本思路	(188)
第六章 灾害商业保险	(192)
一、灾害商业保险的一般分析	(192)

(一) 灾害商业保险的性质、功能与作用	(192)
(二) 灾害商业保险的特征与局限性	(197)
(三) 灾害商业保险在灾害保障中的地位	(201)
二、灾害商业保险的运行程序与规律	(204)
(一) 灾害商业保险的运行程序	(204)
(二) 灾害商业保险运行的一般规律	(207)
三、灾害商业性财产保险	(207)
(一) 灾害商业性财产保险的一般分析	(207)
(二) 灾害商业性财产保险承保的主要风险	(208)
(三) 家庭财产保险	(211)
(四) 运输工具保险	(214)
(五) 农业保险	(217)
四、灾害商业性人身保险	(224)
(一) 灾害商业性人身保险的一般分析	(224)
(二) 意外伤害保险	(232)
(三) 健康保险	(238)
五、对中国灾害商业保险的评价	(243)
(一) 改革开放以来中国灾害商业保险的发展	(243)
(二) 我国灾害商业保险发展的制约因素	(256)
(三) 推进我国灾害商业保险发展的对策思路	(261)
第七章 灾害社会保险	(264)
一、灾害社会保险概述	(264)

(一) 灾害社会保险的含义与构成	(264)
(二) 灾害社会保险的性质与特点	(266)
(三) 灾害社会保险在灾害保障中的地位	(267)
二、工伤社会保险	(268)
(一) 工伤社会保险概述	(268)
(二) 我国工伤社会保险制度存在的问题与改革	(286)
三、疾病医疗社会保险	(294)
(一) 疾病与医疗社会保险	(294)
(二) 疾病医疗社会保险的基本内容	(296)
(三) 我国传统疾病医疗社会保险制度的内容	(300)
(四) 我国传统疾病医疗社会保险制度存在的 问题	(304)
(五) 我国传统疾病医疗社会保险制度改革的 方向	(311)
四、残疾社会保险与遗属社会保险	(314)
(一) 残疾社会保险	(314)
(二) 遗属社会保险	(315)
第八章 灾害互助保障	(318)
一、灾害互助保障与灾害保障	(318)
(一) 灾害互助保障的性质	(318)
(二) 灾害互助保障的作用	(320)
二、灾害互助保障的类型	(321)

(一) 正式的危害互助保障与非正式的危害互助保障	(321)
(二) 长期性的危害互助保障与临时性的危害互助保障	(324)
(三) 亲属之间的危害互助保障与非亲属之间的危害互助保障	(324)
(四) 单位成员之间的危害互助保障与非单位成员之间的危害互助保障	(327)
(五) 社区居民之间的危害互助保障与非社区居民之间的危害互助保障	(330)
(六) 灾害互助合作社与非合作社型灾害互助保障	(331)
三、建立灾害互助保障体系	(336)
(一) 建立灾害互助保障体系的意义	(336)
(二) 灾害保障资源的分配与灾害互助保障体系的建设	(337)
四、灾害互助保障的发展与政府的支持	(339)
(一) 灾害互助保障的发展需要政府的支持	(339)
(二) 政府支持灾害互助保障发展的方式	(340)
第九章 灾害社会援助	(341)
一、灾害社会援助与灾害保障	(341)
(一) 灾害社会援助的界定	(341)
(二) 灾害社会援助的特点	(342)
(三) 灾害社会援助的重要性	(344)

(四) 对灾害社会援助应采取的态度	(346)
(五) 灾害社会援助在灾害保障中的地位	(349)
二、灾害社会援助的来源	(351)
(一) 灾害社会援助的国内来源	(351)
(二) 灾害社会援助的国外来源	(352)
三、当前灾害社会援助中存在的问题与对策	(355)
(一) 当前灾害社会援助中存在的主要问题	(355)
(二) 解决目前灾害社会援助中存在的问题的 措施	(358)
四、灾害社会援助未来的发展与政府的支持	(363)
(一) 灾害社会援助应有更快的发展	(363)
(二) 政府应支持灾害社会援助的发展	(365)
(三) 政府支持灾害社会援助发展的措施	(366)
主要参考文献	(369)
附本书图表:	
图 2.1 社会总产品分配图	(33)
表 3.1 各国及地区社会保险立法首次立法时间表	(117)
表 5.1 部分地震政府拨款救助情况表	(171)
表 5.2 国家财政一些年份划拨的自然灾害救济费 情况表	(175)
图 6.1 灾害商业保险结构图	(194)
图 6.2 灾害商业保险运行程序图	(205)
表 6.1 中国人民保险公司灾害商业性保险赔款情	