



献给国际减灾十年

灾害管理

主 编 吕景胜

副主编 高庆华

DISASTER MANAGEMENT

地震出版社

灾 害 管 理

主 编 吕景胜

副主编 高庆华

地 震 出 版 社

(京)新登字095号

灾 害 管 理

主编 吕景胜 副主编 高庆华

责任编辑: 周可兴

•

地 震 出 版 社

(北京民族学院南路9号)

陕西省岐山印刷厂印刷

地震出版社出版发行

•

787×1092mm1/32 12印张 250千字

1992年5月第一版 1992年5月第一次印刷

印数: 0001—2000

ISBN 7-5028-0341-6/P·221

(730) 定价: 7.50元

顾问：黄达强 高文学 马宗晋 邹其嘉

主编：吕景胜

副主编：高庆华

作者：（按姓氏笔划为序）

毛国敏（国家地震局地球物理研究所）

邓建彪（民政部救灾救济司）

吕景胜（中国人民大学行政管理研究所）

孟昭华（民政管理干部学院）

杜钢建（中国人民大学法律系）

高庆华（国家科委全国重大自然灾害综合
研究组、中国灾害防御协会）

詹学农（民政部救灾救济司）

内 容 简 介

本书就我国自然灾害的种类、分布、特点、发展趋势以及对我国社会经济发展的影响，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，灾害防御，灾害抗救，灾后恢复重建，灾后社会治安管理，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。该书注重介绍国内外灾害管理的先进经验，总结我国古今灾害管理的经验教训及其成就，并探讨了我国灾害管理系统工程的构建及改革对策。本书可供灾害管理、经济、法律、科研和一切从事及关心减灾工作的人士参考。

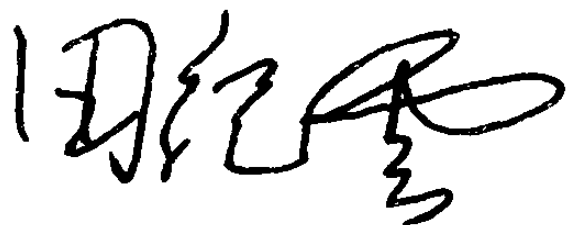
序

人类在几千年的进化与发展中，谱写了与自然灾害顽强拼搏、可歌可泣的篇章。虽然目前人类还不能完全阻止自然灾害的发生，但是人们在自然灾害面前已不再是消极无为、束手无措，人们将以前所未有的主动性和进取性积极抗御自然灾害对人类的威胁，减轻自然灾害给人类造成的损失。

灾害管理的水平及质量对人类生存，减轻自然灾害，保障社会稳定与发展，经济建设的繁荣，人民幸福安康的重要意义已为举世共识。我国减灾实践的深入发展要求更加系统、全面、深入地开展灾害管理研究。灾害管理作为一个庞大的系统工程，它不仅需要先进的科学、技术与工程手段，而且有赖于社会管理、政策、立法、执法活动的方方面面，它是一种全方位的社会整体行动。因此就需要开展一种整体性的、全面性的综合研究。减灾对策应当是一种综合的总体对策。《灾害管理》一书的作者正是以此为宗旨，开展了多学科、多领域的合作研究。政府作为灾

害管理的领导机构在灾害管理中占据核心地位。本书以政府政策、立法、执法和管理活动为主线对灾害管理的体制与对策作了有益的探索，并力求突出应用性和对策性的研究。

我希望本书的出版，对研究灾害管理的读者和从事灾害管理的人员有所裨益。我也希望在更广泛的领域全面、深入地开展我国灾害管理的研究，以促进我国灾害管理的科学化和法制化。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '陈纪中' (Chen Jizhong), written in a cursive style.

一九九一年十二月二十七日

Preface

The evolution of the human race is a written chapter of his struggle against the natural disasters. This chapter is epic, while this struggle is tenacious. Man is now actively forging ahead to resist the threats from them, to alleviate the losses from them. He is no longer helpless. He is no longer passive. His resistance is an unprecedented one, though, at present, he cannot prevent these disasters from happening on the largest scale.

Human beings are to live better. Stability is a must in social development. Economic prosperity is expected. People want wealth and health. To all this, the disaster reduction management (DRM) is of great significance, which is universally read. An overall and thorough systematic study of

China's DR practice is required in its further development, on account that DRM is an immense systems engineering and an omnibearing activity of the entire society. Not only the advanced scientific and technological engineering measures are wanted, but the respects of social management, government policy, legislation and law enforcement activities are relied upon. Therefore, the DR countermeasures are comprehensive.

Aimed at this, the authors of this book have co-researched in a variety of subjects and fields. Government, as the DRM leading body, is at the core. Themed by the government policy, legislation and law enforcement activities, this book has made a beneficial exploration on the DRM system and its countermeasures. And efforts have been made to give prominence to the applicational and strategic research.

The publication of DISASTER REDUCTION MANAGEMENT is an attempt to provide the researchers on this field and the managers concerned with a reference. Here I hope that an overall and thorough study

of China's DRM is to boom in a broader field in order to make it legalized and scientific.

Than Jiyun

1991. 12. 27.

前 言

减轻自然灾害是一项宏伟的社会事业，它涉及自然科学，也涉及社会科学。本书在综合自然科学工作者对自然灾害研究成果的基础上，着重从社会科学和社会管理的角度，论述了我国减轻自然灾害和灾害管理工作的现状，并以系统科学思想为指导，提出了一套较为全面的对策性意见。面对国内外方兴未艾的减灾浪潮，我们真诚希望本书在我国减轻自然灾害的实践中，起到积极的推动作用，以最大限度地减轻灾害损失，造福人类。

本书是在国家社会科学基金会、国家科委全国重大自然灾害综合研究组、中国灾害防御协会共同领导与支持下完成的。本书写作过程中曾得到中国人民大学行政管理研究所所长黄达强教授，中国灾害防御协会常务副会长高文学研究员，国家科委全国重大自然灾害综合研究组负责人、国家地震局地质所所长、中国科学院学部委员马宗晋教授，国家地震局地球物理研究所地震社会学研究室主任邹其嘉教授等领导和同志，以及中国国际减灾十年委员会办公室、民政部救灾救济司、《中国地震报》社、陕西宝鸡市政府及宝鸡灾害防御协会等单位多方面的支持、帮助和指导。本书写作过程中参考了一些国内同行的研究成果，国务院副总理、中国国际

减灾十年委员会主任、全国救灾工作领导小组组长田纪云在百忙之中抽出时间欣然为本书作序。对此，课题组全体同志谨表衷心感谢。本书英文目录、序及前言由杜钢建译出。

吕景胜 高庆华

1991年12月

Foreword

Disaster Reduction is a great social cause. It's related to the natural science and the social science. This book expounds the current situation of disaster management in China from the points of view of the social science and public administration. It advances a comprehensive strategy and proposal of disaster management systematically. Facing the tide of disaster reduction home and abroad, we sincerely hope that this book can play an active role in improving disaster management in our country.

Our research works are financed and directed by China Foundation of Social Science, National Study Group of Mass Natural Disaster (NSGMND) and China Association of Disaster Preparedness (CADP)

We are aided by The Office of China IDNDR Committee, The Disaster Relief Department of Civil Affairs Ministry and China

Earthquake Weekly.

We are grateful to professor Huang Daqiang (Director of Public Admin. Institute of People's University of China) for his help. Our Appreciation is due to Professor Ma Zongjin (Director of Geology Institute of State Seismological Bureau, Director of NSGMND and Academician of CAS) for his direction. We are thankful to Professor Gao Wenxue (Vice-president of CADP) for his help. To Professor Zou Qigia (Deputy Secretary-General of China Seismological Association) we own our thanks for his support.

We are deeply indebted to Mr. Tian Jiyun (Vice-Premier of the Council, Director of China IDNDR Committee and Director of National Leading Group of Disaster Relief) who wrote the preface for this book in attending to numerous affairs of state every day.

Lu Jingsheng

Gao Qinghua

1991 . 12

目 录

第一章 自然灾害与灾害管理	(1)
第一节 我国自然灾害的种类与严重性	(2)
一、气象灾害.....	(2)
二、海洋灾害.....	(8)
三、洪水灾害.....	(10)
四、地质灾害.....	(13)
五、地震灾害.....	(16)
六、农作物病虫害.....	(19)
七、森林灾害.....	(20)
第二节 我国自然灾害的特点	(21)
一、灾害危害面广、破坏性大.....	(21)
二、灾害种类多, 频度高, 强度大, 灾情重.....	(26)
三、自然灾害的群发性和灾害分区.....	(28)
四、自然灾害的韵律性和我国自然灾害分期.....	(30)
五、自然灾害相互联系构成自然灾害系统.....	(32)
六、人为自然灾害或致灾的人为作用日渐增强.....	(34)
第三节 我国自然灾害的发展趋势与	
可管性分析	(41)
一、我国自然灾害的发展趋势.....	(41)
二、减灾的经济效益、社会效益与	
灾害管理的必要性	(42)

三、自然灾害的可管性分析·····	(44)
第四节 减轻自然灾害系统工程·····	(47)
一、测、报、防、抗、救、援是减轻自然灾害	
主要的措施·····	(47)
二、减轻自然灾害系统工程的主要内容·····	(51)
第五节 灾害管理系统工程·····	(53)
一、自然灾害管理的方式·····	(53)
二、灾害管理系统工程·····	(58)
第二章 灾害管理体制·····	(68)
第一节 政府灾害管理机构的设置、职责及体系	(68)
一、灾害管理职能部门·····	(69)
二、辅助性救灾抢险部门·····	(79)
三、救灾决策指挥机构·····	(80)
四、临时性的减灾协调机构·····	(84)
五、我国灾害管理体制的改革·····	(88)
第二节 政府灾害管理决策·····	(92)
一、危机状态下的救灾决策·····	(92)
二、确保统一高效的指挥与协调·····	(95)
三、灾情传输系统·····	(96)
第三节 社会减灾管理体制·····	(99)
一、社会减灾行动系统·····	(99)
二、社会减灾系统的任务与职责·····	(101)
第三章 灾害预测预报·····	(105)
第一节 灾害预测预报的原理与方法·····	(105)
一、灾害预测预报是现代科技进步的产物·····	(105)
二、灾害预测预报的意义·····	(106)
三、灾害预测预报的原理·····	(108)

四、灾害预测预报的方法	(110)
第二节 灾害预测预报系统	(113)
一、灾害监测系统	(114)
二、灾害预测	(116)
三、灾情损失预测	(117)
第三节 灾害预测预报管理体制	(119)
一、灾害预测预报的组织体系	(120)
二、我国灾害预测预报的组织体系	(120)
三、各组织机构的职能	(121)
第四节 灾情预报发布	(123)
一、灾情发布机关的权限	(124)
二、灾情预报发布的基本原则	(126)
三、灾情误传谣传事件的处理	(127)
第四章 灾害防御	(129)
第一节 减灾规划与紧急救灾行动计划	(129)
一、减灾规划	(129)
二、紧急救灾行动计划	(134)
第二节 防灾措施	(138)
一、工程措施	(139)
二、非工程措施	(141)
第三节 防灾教育、培训与抗灾救灾演习	(149)
一、防灾教育与宣传	(149)
二、防灾培训	(152)
三、抗灾救灾演习	(155)
第四节 我国灾害防御政策的发展与成就	(157)
一、营造绿色工程，加强水土保持	(157)
二、兴修水利、治理江河	(162)