


中外社区灾害应急管理丛书

中国政法大学危机管理研究中心  
丛书主编 李程伟

# 中国社区 灾害应急管理

ZHONGGUO SHEQU  
ZAIHAI YINGJI-GUANLI

胡轶俊 等著

 中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

中外社区灾害应急管理丛书

中国政法大学危机管理研究中心  
丛书主编 李程伟

# 中国社区 灾害应急管理

ZHONGGUOSHEQU  
ZAIHAIYINGJIGUANLI

胡轶俊 等著

 中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

中国社区灾害应急管理 / 胡轶俊等著. —北京:  
中国社会出版社, 2014. 5  
(中外社区灾害应急管理丛书 / 李程伟主编)  
ISBN 978-7-5087-4733-0

I. ①中… II. ①胡… III. ①社区—灾害管理—中国  
IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 090266 号

---

丛 书 名: 中外社区灾害应急管理丛书  
书 名: 中国社区灾害应急管理  
著 者: 胡轶俊 等著  
策划编辑: 王秀梅 杨春岩  
责任编辑: 杨春岩 陈贵红

---

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032  
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号  
编辑部: (010) 66061704  
邮购部: (010) 66081078  
销售部: (010) 66080300 (010) 66085300  
传 真: (010) 66051713 (010) 66083600  
(010) 66080880 (010) 66080880

网 址: [www.shcbs.com.cn](http://www.shcbs.com.cn)  
经 销: 各地新华书店

---

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂  
开 本: 170mm×240mm 1/16  
印 张: 10.5  
字 数: 160 千字  
版 次: 2014 年 6 月第 1 版  
印 次: 2014 年 6 月第 1 次印刷  
定 价: 18.00 元

# 总 序

李程伟

随着我国经济的不断发展和城市化进程的加快，广大城乡社区的面貌正在发生着深刻的变化。社区在社会建设和管理中的基础地位越来越重要，社区灾害与应急管理的变动性、复杂性和艰巨性越来越突出。鉴于我国社区建设起步较晚，广大城乡社区灾害应急管理的软硬件条件和基础相当薄弱，因此，尽快着手推进社区灾害应急管理能力建设，着力夯实全社会应急管理的基层基础，具有现实必要性和紧迫性。在这种情况下，中国政法大学危机管理研究中心与中国社会出版社密切合作，共同推出了这套中外社区灾害应急管理丛书。

应当说，人类生活的社区处于各类灾害直接冲击的前沿地带。加强社区灾害应急管理，增强社区抗击各类灾害的耐受力 and 可持续发展能力，历来为世界各国和地区所重视。其中，以美国、日本、欧洲和我国台湾地区为代表的社区灾害应急管理体系的建设，系统性强，机制有力，防救效能突出，典型案例较多，许多做法和经验值得我们学习和借鉴。这套丛书共计5本，分别对美国、英国、日本、台湾地区和中國大陸的社区灾害应急管理进行了介绍、分析和实证研究，内容涉及各自社区灾害应急管理的历史发展、制度体系、组织架构、运行机制、技术支撑、经验借鉴等内容，落脚点放在了对我国社区灾害应急管理的发展对策和参考借鉴方面。

从整体来看，这套丛书对社区灾害应急管理案例国家和地区的选择具有代表性，对其社区灾害应急管理内容的描述与分析比较系统完整，针对我国大陆所提出的对策建议具有一定的前瞻性和现实操作性。丛书对相关案例国家和地区之社区灾害应急管理自治章程、契约和社区防灾或风险文化的介绍分析，对包含政府部门、社区组织、企业、非政府组织、应急救援志愿者队伍、社区居民等在内的多元主体行动网络的实证研究，对社区风险管理流程和社区灾害应

急管理参与机制及资源动员机制的描述和探讨，内容丰富，具体生动，给人留下了深刻的印象。

这套丛书是中国政法大学危机管理研究中心继2009年8卷本“公共危机管理研究丛书”之后，再次撰写的、在风险治理和应急管理领域具有一定新意的作品。它们立足于作者前期的相关研究，观点可靠，信息量大，可读性强，对于广大社区工作者、实务部门工作人员和相关领域的研究人员，具有重要的参考价值。这也再次说明，中国政法大学危机管理研究中心的研究人员面对转型期各类社会风险，是有学术担当的勇气和社会责任感的。这也是我们这个比较年轻和稚嫩的学术团队在风险治理与应急管理领域能够不断前进的宝贵动力。

愿这套丛书的出版能够对我国社区灾害管理与安全建设实践起到一定的推动作用！

# 目 录

第一章 社区灾害管理的历史发展	1
第一节 中国古代的社区灾害管理	2
一、价值理念	2
二、基本内容	6
三、主要特征	8
四、形成脉络	10
第二节 中国近代的社区灾害管理	13
一、价值理念	13
二、基本内容	17
三、主要特征	19
四、形成脉络	20
第三节 中国现代的社区灾害管理	23
一、价值理念	25
二、主要内容	27
三、主要特征	29
四、形成脉络	32
小 结	34
第二章 社区灾害管理制度概述	37
第一节 制度的产生与发展	37
一、减灾十年行动	38
二、“安全社区”建设	40
第二节 制度内容	44
一、“一案三制”	45

二、政策方针	51
第三节 制度评价	53
一、特点	53
二、问题	54
小结	55
<b>第三章 社区灾害管理的组织架构</b>	<b>57</b>
第一节 参与主体	57
一、政府主体	57
二、多元主体	58
三、“一主多元”协作网络	60
第二节 基本模式	64
一、驻地单位支撑模式	64
二、基层政府组织模式	66
三、社区组织模式	70
四、合作模式	73
第三节 模式比较	77
一、主体间关系	77
二、SWOT 分析	82
小结	86
<b>第四章 社区灾害管理的运行机制</b>	<b>87</b>
第一节 社区灾害管理横向工作机制	87
一、社区灾害管理参与机制	87
二、社区灾害管理资源动员机制	91
三、社区灾害信息沟通机制	98
第二节 社区灾害管理的纵向运行机制	101
一、社区灾害因子识别	101
二、社区灾害脆弱性分析	103
三、社区灾害管理的规划	105

四、社区灾害管理的准备 .....	110
五、社区灾害管理的应急响应 .....	112
六、社区灾后的恢复与发展 .....	114
小 结 .....	115
<b>第五章 社区灾害管理的技术应用 .....</b>	<b>117</b>
<b>第一节 社区灾害避难疏散场所规划 .....</b>	<b>117</b>
一、社区灾害避难场所概述 .....	117
二、社区灾害避难场所的规划 .....	121
三、社区灾害疏散路线规划 .....	127
<b>第二节 社区灾害预警和报灾的途径 .....</b>	<b>134</b>
一、电视、广播 .....	135
二、电话、短信 .....	137
三、报纸、网络 .....	139
四、社区电子显示屏 .....	141
<b>第三节 社区应急物资储备 .....</b>	<b>143</b>
一、社区应急物资储备概述 .....	144
二、应急物资储备模式 .....	145
三、社区应急储备物资的维护、管理 .....	151
小 结 .....	154
<b>参考文献 .....</b>	<b>156</b>



## 第一章 社区灾害管理的历史发展

社区的概念最早是由德国社会学家滕尼斯提出来的，来源于德文的 *Gemeinschaft*，英文相应的词汇为 *community*。滕尼斯将社区理解为建立在所谓“本质的意志”基础上的一种“自然社会”。这种社会建立在一致的自然情感和文化意识的基础上，成员之间具有排他性的紧密的社会联系。滕尼斯所构想的社区概念实际上是一种生活共同体，包括地缘共同体、精神共同体和血缘共同体：地缘共同体以共同的居住区及对附近财产的共同所有权为基础，邻里、村庄、城镇等都属于这种社区；精神共同体只包含为了一个共同目标而进行的合作与协调行动，同地理区位没有关系，这种社区包括宗教团体和某种职业群体等；血缘共同体即由具有共同血缘关系的成员构成的社区<sup>①</sup>。

严格而又客观地说，中国古代没有“社区”一词。在中国，1933年，费孝通等燕京大学的一批青年学生，在翻译美国著名社会学家帕克的社会学论文时，第一次将英文词汇“*community*”译成了“社区”，后来成了中国社会学的通用术语。在此之前，“社区”也被译为“共同社会”、“地方共同社会”或“共同区域社会”等。费孝通认为，以全盘社会结构的格式作为研究对象，这对象必须是具体的社区，因为联系着社会的是人民的生活，人民的生活有时空的坐落，这就是社区<sup>②</sup>。

世界卫生组织于1974年界定了社区的定义：“社区是指一固定的地理区域范围内的社会团体，其成员有着共同的兴趣，彼此认识且互相来往，行使社会功能，创造社会规范，形成特有的价值体系和社会福利事业。每个成员均经由家

---

① [德] 斐迪南·滕尼斯著，林荣远译：《共同体与社会》，北京：商务印书馆1999年版，第65页。

② 费孝通：《乡土中国》，北京：北京大学出版社1998年版，第91页。

庭、近邻、社区而融入更大的社区。”<sup>①</sup> 在中国古代和近代，救灾减灾工作往往是在较大的地域范围进行统筹，因此，在本章的第一节和第二节，中国古代和近代的社区被界定为由居住在县域范围内的人们组成的多种社会关系和社会群体，从事多种社会活动所构成的区域生活共同体。在本章的第三节，社区则沿用世界卫生组织所界定的定义，在中国，乡村社区是指行政村或自然村；城市社区是指街道办事处辖区或居委会辖区，以及目前一些城市新划分的社区委员会辖区。

## 第一节 中国古代的社区灾害管理

中国自古以来就是一个多灾之国，几千年来，频繁的自然灾害给古代中国社会带来了严重的后果，饥民载道，生灵涂炭，甚至引发严重的政治危机。中国历史上的政权更迭有很多是源于农民起义，而农民起义往往与灾荒有关。荒政正是伴随着灾荒的发生而产生的。所谓荒政是中国古代救济饥荒的法律、制度与政策、措施的统称<sup>②</sup>。它既是国家的一项基本社会职能，也是统治阶级维护自身统治地位的必要手段。

### 一、价值理念

在人们与自然灾害长期作斗争的过程中产生了许多救灾思想，归纳起来主要包括三个方面：天命主义禳弭论、消极救灾论和积极防御论。

#### （一）天命主义禳弭论

中国最原始的救灾思想产生于殷商时期，自商代盘庚迁殷之后，人类已经基本脱离了氏族社会，这时候在经济社会和政治生活中单一阶级的支配权已经确立起来。由于当时的生产力极其低下，人们对自然界不可能形成科学而完整的认知，对自然界的控制能力非常薄弱，认为自然界神圣不可侵犯。而在现实

<sup>①</sup> 金小红、陆汉文：《汶川灾后农村社区系统恢复重建的模式思考》，载于《公共管理高层论坛》2010年第2期。

<sup>②</sup> 邵永忠：《20世纪以来荒政史研究综述》，载于《中国史研究动态》，2004年第3期。

生活中，人们受到单一阶级的统治，这个阶级的首领就是商朝的王。人们根据现实生活进行推断，由社会推及自然，认为在自然界中也必然存在主宰万物的王，这个王被称为“天帝”，是自然界的最高统治者。于是原始社会“万物有灵”的观念，就转变为崇拜最高主宰的天帝，一神教的观念也就产生<sup>①</sup>。这时人们对“天帝”推崇备至，自然灾害的发生、农业生产的歉收和人的生老病死都被认为是“天帝”的决定，一切灾难都是“天帝”对人类的惩罚。为了避免灾难的发生，人类就需要向“天帝”祷告，希望得到“天帝”的宽恕，“敬天”成为人们遇到灾难的第一反应，比如，遇到旱灾，人们便认为人类的过失激怒了龙王，这就要祈求龙王的宽恕，向龙王祈雨。

西周时期，天命主义禳弭论占据救灾思想的统治地位，在春秋战国时代，这种观念发生了剧烈的动摇，但是新兴的思想并没有从根本上冲破天命主义的范畴。自秦汉以后，由于阴阳五行说的出现，天命主义禳弭论非但没有衰落，反而更加复杂并具有迷惑性。历代天命主义的思想，在人们的意识领域中长期占统治地位，因此，秦汉以后，各种治荒救灾的思想，也还是处在天命主义思想的统驭之下<sup>②</sup>。天命主义禳弭论的结果是巫术盛行。数千年来，自殷商时代开始，在历朝历代史册中都有大量的巫术救灾的记载。殷商时代就有祭山川祈雨和以活人祭天祈雨的记载。到了西周时代，巫术救灾成为一种政府职能，在秦汉时期，则是皇帝颁布罪己诏和派使者祭祀的方式。三国时期，由于注重兴修水利，巫术救灾有所收敛。到两晋时，巫术救灾又有所发展<sup>③</sup>。在封建社会后期，随着人类科学知识水平的提高和救灾措施的完善，巫术救灾日渐衰落，并为人们所摒弃。

## （二）消极救灾论

除了禳弭的思想外，历史上也存在切合实际的各种救荒思想，这些思想多是迫于残酷的社会现实和维护统治阶级地位的需要而产生。根据治荒救灾的内容，可将它们分为消极救灾论和积极防御论。属于消极救灾论的，还可区分为遇灾治标和灾后补救两种，遇灾治标包括赈济、调粟、养恤、除害四种，灾后

① 邓云特：《中国救荒史》，北京：商务印书馆 2011 年版，第 161 页。

② 同①，第 164 页。

③ 孙绍骋：《中国救灾制度研究》，北京：商务印书馆 2004 年版，第 41 页。

补救包括安辑、蠲缓、放贷、节约四种<sup>①</sup>。

1. 赈济思想。赈济的思想出现得很早，历代统治者为了维护其统治，巩固其政权，灾害发生后，官府开启仓廩，向灾民发放粮食，或者向灾民发放钱款和实物。《礼记·月令》中记载：“天子布德行惠，命有司，发仓廩，赐贫穷，振乏绝，开府库，出币帛，周天下，勉诸侯，聘名士，礼贤者。”宋代董焯认为：“赈济者，用义仓米施及老、幼、残疾、孤、贫等人。米不足，或散钱与之，即用库银余豆、麦、菽、粟之类，亦可。”<sup>②</sup>

2. 调粟思想。当灾害发生后，统治者根据灾害的情况在各个地区之间调运粮食，调整粮食价格，或者将人们移民到粮食丰富的地区。《孟子·梁惠王》说：“河内凶，则移其民于河东，移其粟于河内。河东凶亦然。”《汉书·食货志》记载了李悝的观点：“粟甚贵伤民，甚贱伤农。民伤则离散，农伤则国贫”，“故虽遇饥馑水旱，粟不贵，而民不散，取有余，以补不足也。”

3. 养恤思想。历代救荒者都强调施粥、居养、赎子等的重要性。养恤思想秉持体恤民众的原则，在历代救荒思想中经久不衰。《程氏遗书》中记载了宋代程明道的观点：“救饥者，日得一食则不死矣”，“择羸弱者作稀粥，早晚两给，勿使至饱，俟气稍完，然后一给，其力能自营一食者，皆不来矣。比之不择而与，当活数倍多也。”

4. 除害思想。提倡以人力消灭蝗虫，祛除疫病，这是不受天命支配的思想。中国最早的治蝗倡议者为前秦苻坚时的刘兰，而治蝗最得力者是唐代的姚崇，《唐书·姚崇传》说：“讨蝗纵不能尽，不愈于养以遗患乎？”<sup>③</sup>明代的朱熊也说：“夫天灾非一，有可以用力者，有不可以用力者。凡水与霜，非人力所能为，姑得任之。至于旱伤，则有车戽之利，蝗蝻，则有捕瘞之法。”

5. 安辑思想。《周礼·地官旅师》：“凡新甿之治皆听之，使无征役。”新甿，就是新迁徙来的人，“甿”通“氓”，所以这句话的意思是对流亡的居民应免去其征役的负担。为了改变灾荒之后大批农民流离失所、农耕废弃严重的状况，产

① 邓云特：《中国救荒史》，北京：商务印书馆 2011 年版，第 166—185 页。

② 董焯：《救荒活民书》，转引自孙绍骋：《中国救灾制度研究》，北京：商务印书馆 2004 年版，第 42 页。

③ 孙绍骋：《中国救灾制度研究》，北京：商务印书馆 2004 年版，第 43 页。

生了给复、给田、赉送为主要内容的安辑办法。

6. 蠲缓思想。《周礼·大司徒》中记载了薄征、弛力、缓刑等蠲缓思想。宋代王鞏认为：“旱势如是，民食已绝，倒廩赡之，犹俱不克济，尚可责以赋耶？”中国古代税收主要依靠田地和赋税，税从田出，遇到灾荒，田地颗粒无收，自然就没有赋税，如果这时候要求灾民承担赋税，势必官逼民反。减免赋税，使黎民百姓休养生息，对国家和百姓裨益良多。

7. 放贷思想。灾荒发生后，农民非常贫困，不复省级，更无力耕作。这时候向农民贷以种子，就可以恢复生产，解决农民灾后遇到的重大困难。《宋史·刘敞传》中记载了刘敞的上疏：“今岁颇旱，百姓艰食，已有流移……乞敕令诸州，仓廩量留三年军储外，贷与贫下百姓。”

8. 节约思想。灾荒饥馑之后，粮食不足，经济困窘，因此古代一直提倡节约物力、财力来度过灾荒。《孔子家语》说：“夫人君遇灾，尚务抑损，况庶民乎！即民气稍苏，宜常念艰苦之时，爱惜物力。”节约不仅是一种灾后补救的思想，而且有崇尚简朴节俭的积极意义。

### （三）积极防御论

在历代救荒思想中，积极的防御思想归纳起来有两种，一是改良社会条件的思想，二是改良自然条件的思想。改良社会条件的思想主要有重农思想和仓储思想，改良自然条件的思想主要有水利思想和林垦思想<sup>①</sup>。

1. 重农思想。中国古代一直是农业文明社会，历代统治者都非常重视农业生产，大力提倡农本主义。《管子·治国篇》说：“夫富国多粟生于农。”又说：“所谓兴利者，利农事也；所谓除害者，禁害农事也。”还说：“民事农则田垦，田垦则粟多，粟多则国富。”

2. 仓储思想。在丰年时储藏多余的谷物，以备凶年缺粮时之用。《礼记·王制》记载：“国无九年之蓄，曰不足；无六年之蓄，曰急；无三年之蓄，曰国非其国也。三年耕必有一年之食，九年耕必有三年之食，以三十年之通，虽有凶旱水溢，民无菜色。”墨子也认为：“国无三年之食者，国非其国也。家无三年之食者，子非其子也。”

3. 水利思想。水灾和旱灾是中国古代发生最为频繁的自然灾害，水少则旱，

<sup>①</sup> 邓云特：《中国救荒史》，北京：商务印书馆 2011 年版，第 202—210 页。

水多则涝。水灾和旱灾固然是自然条件造成的，兴修水利，水旱之灾就能逐渐消除。《管子·立政》说：“沟渎遂与隘，障水安其藏。”《荀子·王制》也说：“修堤梁，通沟浚，行水潦，安水臧，以时决塞。岁虽凶败水旱，使民有所耕耘艾，司空之事也。”

4. 林垦思想。森林的多寡与水量的调节有很大关系，它能够影响水灾和旱灾的发生，植树造林可以防止水患。管子说：“十年之计在于树木，为国者当谨山泽之守。”《宋史·太祖本纪》记载：“开宝中，诏缘黄河、沛河、清河、御河州县，准旧制艺桑枣外，别课民树榆柳，为河防。”

## 二、基本内容

中国古代把国家有关救济灾荒的法令、制度和政策措施统称为荒政，与中国古代的救灾思想相对应，中国古代的救灾内容也分为消极的救灾措施和积极的救灾措施，消极的救灾措施包括赈济、调粟、养恤、除害、安辑、蠲缓、放贷、节约八种，积极的救灾措施包括兴修水利、重农贵粟、扩大仓储三种。

### （一）消极的救灾措施

1. 赈济。赈济是为了帮助灾民渡过眼前难关而无偿发放粮食、钱款和实物的救灾措施。就赈济形式而言，有谷赈、银赈、粥赈、工赈、布帛赈、医药赈等<sup>①</sup>。谷赈是最直接和最广泛的救济方式，使灾民有果腹之食。银赈，是发放银钱救济款来救济贫民。也有同时发放粮食、银钱和布帛的，一般都是在储粮不够时兼赈。粥赈即向灾民施粥，历朝历代都行此法。工赈，是指官府利用赈济的钱粮兴办兴修水利、修葺城池等公共工程，让灾民参与劳作，从而获得相应的钱粮。

2. 调粟。中国历史上有移粟就民、移民就粟、平糶三种调粟的方式。移粟就民是指从外地调运粮食支援灾区。移民就粟是向粮食丰富的地区移民。如果居民能够迁移，就让他们迁移到丰收的地方去；如果居民不便迁移，而谷物方便移动，则将谷物运送到灾区。平糶是指通过行政手段平抑粮价的救灾措施。平糶可以防止在荒年粮价上涨，饥民因买不起粮食而饿殍遍野。

<sup>①</sup> 郝治清：《中国古代自然灾害与对策研究》，载郝治清主编：《中国古代灾害史研究》，北京：中国社会科学出版社 2007 年版，第 32 页。

3. 养恤。养恤是指对灾民进行供养和临时养护的救灾措施。中国历史上的养恤方法包括煮粥、施药治病、居养、赎子等。施粥是历朝历代非常普遍的救济措施。在疾病盛行的地区，政府供给医药。居养是对灾民进行临时收容养护的措施，历史上曾设立居养院、安济院、福田院等机构。居养制度一直延续到民国时期。赎子是由官府出资为灾民赎回因饥荒被迫卖掉的子女，使亲人团聚。这一办法在商汤时代就已有过<sup>①</sup>。

4. 除害。中国古代的除害主要是指消灭蝗虫、防止疫病。历朝历代都设有专门官员来消灭蝗虫。防止疫病从最初盛行的巫术发展而来，而后逐渐注重医治疾病和公共防疫。

5. 安辑。安辑是历代政府为了防止灾民外流而实施的救灾措施。安辑方法主要包括给复、给田、赉送。给复就是通过减赋、复赋的利益，诱导流民还乡复业的办法<sup>②</sup>。给复在汉代就有施行。给田是指给流民以闲田，并免除其租税，使其不再流离失所。赉送是指通过政府的力量将流徙的灾民遣回原籍的方法。

6. 蠲缓。蠲缓是免除的意思，蠲缓是一种灾后减免赋税、停征地租、宽刑罚的辅助救灾措施<sup>③</sup>。历代的蠲缓政策因其财政制度不同而略有不同，如周代的薄征、汉代的轻敛、魏晋的免租、南北朝的除赋、隋唐免租庸调、五代的除放、宋代的蠲租、元代的免税、明代的蠲税和清代的蠲免赋役等<sup>④</sup>。

7. 放贷。放贷是指灾荒过后为了恢复生产，将粮、钱借贷给灾民，一般无息或低息。借贷内容除了粮食、钱币外，还包括种子、耕牛、农具等。中国古代设立的常平仓、社仓等仓谷大多用于借贷救灾。

8. 节约。历代谈论救荒的人认为饥荒之所以严重，是平日奢靡浪费、使积蓄空虚的结果，因而提倡节约。在有限的范围内，节约的方法有减少食物、禁米酿酒和节约费用三种。

## （二）积极的救灾措施

1. 兴修水利。水旱灾害是中国历史上最频繁的自然灾害，其影响范围也最

① 邓云特：《中国救荒史》，北京：商务印书馆 2011 年版，第 273 页。

② 同①，第 295 页。

③ 孙绍骋：《中国救灾制度研究》，北京：商务印书馆 2004 年版，第 45—46 页。

④ 同①，第 301—306 页。

广。早在战国时期，秦国为了发展农业生产，增强抗灾能力，十分重视水利工程。蜀守李冰在成都附近修建都江堰，使成都平原成为名副其实的粮仓。而后历朝历代都非常重视兴修水利工程，这些水利工程不仅增强了抗旱防洪的能力，而且大大促进了农业生产的发展。

2. 重农贵粟。中国古代社会经济基础在于农业，历朝统治者都主张以农为本，实行重农政策，鼓励农业生产。早在春秋战国时期，管仲、李悝、商鞅都认为农业是国家的财富源泉，是战争的物质基础。

3. 扩大仓储。仓储政策重在谷物的积蓄。汉代设“常平仓”，谷贱时增价收购，谷贵时低价出仓，以使谷价“常持其平”；隋唐以后设“义仓”或“社仓”，由政府课税或由富户义捐，官府派人管理，荒年赈济灾民；宋时州、县、乡皆设“常平仓”“惠民仓”“福田仓”等；清顺治初年政令在各省的府、州、县设“常平仓”，乡村设“社仓”<sup>①</sup>。历代各种仓储制度，虽然名称有所不同，但作用很多都是相同的。扩大仓储不仅是一种积极的救灾措施，在一些朝代也是固定的救灾制度。

### 三、主要特征

中国古代的救灾制度对经济的恢复和发展以及灾民生活的保障发挥了积极作用。政府在救灾减灾中占据主导地位，但提倡自救也是中国古代的救灾传统，士绅、宗族的等民间救灾力量减轻了政府的救灾压力。但是，中国古代的救灾工作大都局限于灾害发生之时，只求让灾民暂时渡过难关，很少致力于灾后的经济发展和防止灾害的再次发生。中国古代的救灾主要有以下几个特征。

一是属于救治范围内的灾害类型太少。对于这个观点的推断主要源于历史记载。在古代，见于记载的灾害往往是社会认可并进行补救和防御的灾害，而不见于记载的灾害常被认为不可抗拒，没有救灾防灾措施。邓云特曾对中国古代灾害进行过统计，凡是见于记载的各种灾害，不论其灾情轻重及灾区广狭，也不论其是否在同一行政区域内，都作了统计，见于记载的灾害主要有水灾、旱灾、地震、雹灾、风灾、蝗灾、疫灾、霜雪灾、饥灾等。水灾和旱灾最为常见，泥石流、滑坡等自然灾害则不见于记载，火灾也不被认为乡邑中主要的

<sup>①</sup> 孙绍骋：《中国救灾制度研究》，北京：商务印书馆 2004 年版，第 48 页。



灾害。

二是救灾的内容单一。中国古代的救灾举措主要是为了解决饥荒和疫病的问题。赈济、调粟、养恤、安辑、蠲缓、放贷和节约等消极救灾措施以及兴修水利、重农贵粟和扩大仓储等积极措施都是为了解决灾害发生后的饥荒问题。粮食短缺是大灾之后的主要社会问题，粮食赈济是赈济灾民的最重要的方式，可以在最大程度上安抚灾民，稳定社会秩序，调粟、养恤、安辑等其他措施都是为了解决灾民的粮食问题，使灾民可以维持基本生存。灾害往往伴随着瘟疫，如果灾民得不到救治就有死亡的危险，所以不少朝代都对灾民进行医药赈济，向灾区遣医送药。但是，灾前防御、灾后重建、流民安置等在中国古代的救灾防灾体系中的重要性远不如解决饥荒和祛除疫病。

三是救灾效果不好。中国历史上的救灾举措大都是权宜之计，治标不治本，不可能从根本上消除灾害。水灾是古代最频繁的自然灾害之一，结果却是年年治水，年年有水患。大部分救灾措施只是让灾民暂时渡过难关，并没有对灾后重建和恢复生产增加投入。

四是救灾制度化程度低。中国古代的救灾具有相当大的随意性，只有明君和有爱民之心的官员会重视救灾，体恤灾民之苦，尽力改善灾民的生活状况，而昏君和贪官则不然，若是荒年遇到昏君和贪官，百姓就会民不聊生。此外，地方政府在救灾时很少具有自主性，需要服从中央政府或上级政府的指示，而中央政府和上级政府可能并不了解灾情的严重程度，加上在地方政府与上级政府沟通的过程中会造成时间延误，使得中国古代的救灾具有相当大的滞后性。

五是救灾的主体主要是政府，士绅和宗族等民间自救的力量比较薄弱，缺少以社区<sup>①</sup>为最小单位的救灾。政府是救灾减灾工作的主体。在中国古代，救灾减灾历来被作为政府的一项职责而存在。如郑功成认为：“由于中国历史上灾害造成的后果十分严重，尤其易使社会失去控制，动摇统治阶级的统治秩序，因此，自有国家以来，救灾就成为政府的一项职责而存在。”<sup>②</sup>频繁的自然灾害影响中国古代经济和社会的发展，先秦以来，各朝政府始终把农业作为国家的根本，以农立国，把荒政提高到最高国策的地位。在中国古代很早就建立了“王者以

① 这里的社区是指县域范围的地区。

② 郑功成：《中国救灾保险通论》，长沙：湖南出版社1994年版，第21页。