

当代中国的民政

(下)

当代中国出版社

1994·北京

当代
中国
丛书

0092 · 037

《当代中国》丛书编辑委员会

北京鼓楼西大街甲158号

责任编辑	解希林
	卢谋华(特约)
复 审	程时权
图片编辑	王焱冰
装帧设计	张慈中
版式设计	杨文利
	卜岩枫
责任校对	李 建

目 录

第八章 救灾工作	1
第一节 概述	1
第二节 历史上的灾荒概况	5
一、历史上的灾荒情况	5
二、灾荒对社会的影响	6
三、历代的主要救灾思想和措施	8
四、历史上救灾的经验教训	9
第三节 新中国成立以后的灾害情况	10
一、受灾情况	10
二、灾害的特点	13
三、重要灾年和灾害事件	16
第四节 新中国成立以后的抗灾救灾工作成就	29
一、抢救生命财产	29
二、组织生产自救	33
三、组织节约度荒	41
四、开展互助互济	42
五、接受外援	47
六、国家的救济和扶持	48
七、严肃救灾纪律	59
第五节 抗灾救灾工作的基本经验	61
第九章 社会救济、五保户供养和收容遣送工作	72
第一节 社会救济	72

一、新中国社会救济的方针·····	72
二、城市贫困户救济·····	74
三、农村贫困户救济·····	83
四、城乡特殊对象救济·····	89
五、革命老根据地救济和扶助·····	95
第二节 五保户供养·····	101
一、中华民族扶助鳏寡孤独残疾人的优良传统·····	101
二、五保制度的形成和演变·····	104
三、具有中国特色的五保制度·····	113
四、蓬勃发展的敬老院·····	116
五、关怀五保户蔚然成风·····	123
六、五保工作的社会效益·····	130
七、五保工作的主要经验·····	135
第三节 收容遣送·····	145
一、收容遣送工作的发展变化·····	145
二、收容遣送工作的管理组织体系·····	147
三、收容遣送站的管理工作·····	150
四、安置农场·····	157
第十章 扶持农村贫困户工作·····	165
第一节 农村扶贫工作的萌芽·····	165
第二节 全国农村扶贫工作的兴起·····	171
第三节 扶贫工作的广泛深入发展·····	178
一、政府有关部门合力扶贫·····	178
二、发挥科技在扶贫工作中的作用·····	182
三、扶贫工作改革中深化·····	185
第四节 扶贫工作的基本经验·····	198
第十一章 城市社会福利事业·····	206
第一节 城市社会福利事业的历史发展和成就·····	207

一、社会福利事业单位的产生和发展·····	207
二、城市社区服务的兴起和发展·····	219
第二节 城市社会福利事业的管理·····	228
一、老年人社会福利事业·····	228
二、儿童福利事业·····	233
三、精神病人福利事业·····	244
第三节 城市社区服务的内容·····	249
一、城市社区为老年人提供的服务·····	249
二、城市社区为残疾人和精神病患者提供的服务·····	254
三、城市社区的心理咨询和家庭辅导服务·····	257
四、城市社区的便民服务·····	258
第四节 城市社会福利事业的深化改革和发展趋势·····	259
一、社会福利事业单位的深化改革·····	259
二、城市社区服务工作的基本经验和发展趋势·····	261
第十二章 社会福利生产·····	281
第一节 残疾人走向社会的道路·····	281
一、社会福利生产概况·····	281
二、组织社会福利生产的目的和意义·····	285
第二节 社会福利生产的形成和发展·····	290
一、中国社会福利生产的形成·····	290
二、社会福利生产的发展·····	297
三、社会福利生产发展中的曲折·····	303
四、中共十一届三中全会以来社会福利生产的恢复和新 发展·····	306
第三节 社会福利生产在改革中前进·····	313
一、社会福利生产走上企业化管理道路·····	314
二、依靠社会力量,多种渠道发展社会福利生产·····	320
三、适应农村形势,开拓乡镇福利生产·····	324

四、坚持“三位一体”的办厂方针，帮助残疾人广泛参与社会活动·····	325
第四节 假肢工作·····	328
一、假肢工作的意义和现状·····	328
二、中国假肢业的历史和发展·····	333
三、假肢行业的改革·····	339
第十三章 婚姻改革与管理·····	348
第一节 革命根据地的婚姻制度变革·····	348
一、妇女解放运动冲破旧婚姻制度束缚·····	349
二、变革旧的婚姻制度·····	349
第二节 新中国成立后婚姻制度的改革和发展·····	351
一、第一部《婚姻法》的公布与实施·····	351
二、第二部《婚姻法》的发布与实施·····	361
第三节 涉外和华侨、港、澳、台同胞婚姻管理工作·····	372
一、涉外婚姻管理·····	372
二、华侨、港、澳、台同胞的婚姻管理·····	373
第四节 婚姻管理工作的基本做法和经验·····	375
第十四章 殡葬改革与管理·····	378
第一节 殡葬管理的方针、任务与组织体系·····	379
一、殡葬管理的方针和任务·····	379
二、殡葬管理的组织体系·····	380
三、依靠社会力量搞好殡葬管理·····	381
第二节 殡葬改革·····	382
一、殡葬改革的提出·····	382
二、殡葬改革的历程·····	382
三、殡葬改革的基本特点·····	385
四、对少数民族、华侨和港澳台同胞的丧葬实行特殊政策·····	388
第三节 殡葬事业单位的建设·····	389

一、殡葬事业单位的特点	389
二、殡葬事业单位的任务	391
三、殡葬事业单位管理工作的历程	392
四、推行承包经营责任制	393
第十五章 民政队伍的建设与教育、科技工作	398
第一节 民政队伍的建设	398
一、重视民政队伍的建设	399
二、尊重知识, 尊重人才	401
三、深化人事制度改革	405
四、做好职工福利工作	406
五、开展职业道德教育和表彰先进活动	408
第二节 民政教育事业的发展	410
一、“文化大革命”以前的民政教育	411
二、民政教育与培训体系的形成	413
三、推动社会工作教育事业的发展	419
第三节 民政科技工作	421
一、加强科学技术人才管理	422
二、科研项目与经费管理	426
三、科技成果管理工作的开展	427
第四节 树立孺子牛精神献身于民政事业	428
第十六章 民政事业计划财务管理和统计	434
第一节 民政事业计划管理	434
一、民政事业计划管理的历史背景及其性质特点	434
二、民政事业计划管理的沿革与发展	437
三、民政事业计划管理的效用和存在问题	445
第二节 民政事业财务	447
一、民政事业财务管理体的建立和发展	448
二、民政事业财务的性质、特点和基本任务	456

三、民政事业费的使用及其效果·····	458
四、民政事业财务监督·····	463
五、民政事业财务工作存在的问题·····	465
第三节 民政事业统计工作·····	470
一、民政事业统计管理工作的沿革·····	470
二、民政事业统计范围、内容和作用·····	473
三、民政事业统计的改革与发展·····	477
四、民政事业统计工作发展的经验·····	480
结束语·····	483
彩色插图目录·····	489
英文目录·····	501

第八章

救灾工作

救灾工作历来是民政部门的一项重要任务。中华人民共和国成立四十年间，在中国共产党各级党组织和各级人民政府的统一领导下，民政部门依靠广大人民群众，发动社会各方面的力量，与自然灾害进行了一系列严重的斗争，取得了史无前例的巨大成就。对灾民生活和整个社会政治的稳定，恢复与发展灾区生产和国民经济，起到了重要作用，深刻地显示出社会主义的优越性。民政部门在救灾工作中发挥了政府职能部门的功能，积累了丰富的经验。八十年代开始进行了救灾工作的改革，为今后与自然灾害进行长期不懈的斗争，奠定了良好的基础。

第一节 概 述

中国幅员辽阔，地理气候条件复杂，自然灾害频繁。与自然灾害的斗争，是人民认识自然、改造自然的重要内容。中华民族五千年的历史，在某种意义上说，也是一部同自然灾害斗争的历史。在漫长的岁月中，中国人民因地制宜，扬长避短，积累了许多有效的抗灾救灾经验。中国古代一系列工程和发明，如都江堰

的修建、地震仪的发明，在世界上都居领先地位。但是，旧中国由于长期受封建阶级统治，生产力十分落后，防灾设施和抗灾能力十分薄弱，特别是中国沦为半殖民地半封建社会以后，在帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治下，灾多荒多，人民群众生活在水深火热之中。灾荒同压在人民头上的反动统治者一样，是人民的最大威胁。所以，人们常把“天灾”同“人祸”连在一起。在那些年代，人们一提到灾荒就“谈虎色变”。“赤地千里”，“十室九空”，“道殣相望”，“人食人肉”的记载，不绝于史册。曾有一首民歌唱道：“大水浪涛天，十年倒有九年淹，卖掉儿郎换把米，卖掉妮子好上捐，饿死黄牛打死狗，背着包袱走天边。”那时，人民的苦难真是诉说不完！

新中国成立后，中国人民掌握了政权，给战胜自然灾害创造了优越的条件。四十年来，党和政府领导全国人民积极防灾、抗灾、救灾，战胜了一次又一次严重的自然灾害，做到有灾不一定有荒、大灾变轻灾，把损失降到最低程度，在较大地区范围内甚至大灾之年还可夺得丰收，充分显示了社会主义制度的优越性。在防灾方面，随着经济建设的不断发展，大力治理大江大河，对历史上多灾的黄河、淮河、长江、海河等流域进行了治理。基本改变了十年九灾的面貌。在农田水利建设上，采取了建设灌溉排水工程，改良盐碱地，水土保持等措施，为减少灾害和农业增产创造了条件。在植树造林、防治病虫害、天气预报等方面，也取得了很大成绩。防灾建设的开展，大大提高了抗御自然灾害的能力。在抗灾抢险方面，新中国动员的人力、物力之大，是旧中国所无法比拟的。灾害到来时，各地全力以赴抗灾抢险。广大共产党员、干部和人民武装力量指战员哪里最危险就出现在哪里，极大地鼓舞了灾区群众的斗争意志。灾害发生后，各地立即抓紧恢复生产。

从发展生产中解决群众因灾带来的生活困难。遭受水灾的地区，堵口复堤，抢收抢种，修复家园，开展生产自救。在旱灾区，抽水运水，浇灌作物，减轻干旱的威胁。“一方有难，八方支援”，非灾区支援灾区，轻灾区支援重灾区，城市支援农村，工业支援农业，互助互济蔚然成风。许多友好国家、国际组织、友好人士、海外侨胞和港澳同胞也伸出热情的手，提供大量援助和捐赠。中国共产党和人民政府对灾区人民无限关怀、高度负责，不仅领导人民坚决抗灾、积极生产，而且每年拨出巨额救灾款、大量的救灾物资。国家对灾区在税收、收购、信贷等方面，也采取了优惠政策，这一切都有力地保障了灾区人民的生活。大灾之后，群众常常感激地说：“社会主义好！共产党好！”

关心群众疾苦，重视救灾工作是中国共产党的优良传统。毛泽东主席在《一九四六年解放区工作方针》一文中，专门把救灾工作列为一条。指出：“各解放区有许多灾民、难民、失业者和半失业者。亟待救济。此问题解决得好坏，对各方面影响甚大。”做好救灾工作，不仅是中国共产党和人民政府获得群众拥护的原因之一，也是赢得战争胜利的重要原因之一。新中国成立以后，中国共产党和人民政府把救灾工作当作一件大事来抓，组织和领导广大人民群众同灾荒进行了顽强斗争。重灾地区都把救灾工作当作压倒一切的中心工作。

做好救灾工作可以保障国民经济稳步发展。受灾地区都大力抓迅速恢复和发展生产。灾民的生产恢复发展了，不仅可以克服因灾带来的困难。而且可以促使生产的全面发展，许多地区通过救灾工作把共产党的温暖送到千家万户。在救灾工作中，全国全民动员，互助互济，使社会主义精神文明得到了发扬。广大灾民从亲身的经历中体会到了社会主义制度的优越，体会到共产党和

人民政府的关怀，从而奋发上进，以极大的积极性投入到生产自救中。对于灾区和灾民的生产和生活困难，各级政府及时采取有力的救济措施，这对安定人心，稳定社会秩序起了重要保障作用。所以，做好救灾工作不仅具有重要的经济意义，也有重要的政治意义。

救灾工作主要是指灾害发生以后，采取积极措施，帮助灾区人民解决吃饭、穿衣、住房和治病等生活困难。发展生产、消除灾害，度过灾荒。民政部门是救灾工作的主管部门。新中国成立以来，民政部门都把救灾工作作为主要工作来抓，充分发挥工作的主动性、积极性，当好共产党和人民政府的参谋助手，做了大量工作。承担了以下几方面的主要任务：

（一）检查救灾工作方针政策的执行情况。救灾工作方针是做好救灾工作的指导思想，各级民政部门不但必须认真贯彻执行，同时要经常深入检查救灾工作方针政策的贯彻落实情况，及时向上反映，切实起到党和政府在救灾工作中的助手作用。

（二）掌握灾情。掌握灾情一方面是为了向领导提供安排灾区群众生产、生活，开展生产自救活动的重要依据；另一方面也是向领导提供安排城乡人民生活 and 国民经济建设时的参考。民政部门掌握灾情，把群众生活方面的情况作为重点：一是因灾损失情况，如受灾农作物面积、成灾面积、绝收面积、倒塌损坏房屋、死亡受伤人口、因灾减产粮食等；二是灾民生活安排情况，如因灾缺粮人口、缺粮数量、无家可归人口等；三是开展生产自救情况，如开展生产自救的项目、投入劳动力、收入情况等。

（三）发放救灾款物。国家拨发的救灾款物是解决灾民生活困难的专项款物，民政部门必须发放使用好，这是民政部门救灾工作的一项主要任务。一是把救灾款物及时地发放到灾民手中，要

尽可能简化手续，提高办事效率，保证以最快的速度发放；二是要坚持救灾款的使用范围和使用原则，保证把有限的救灾款用在最困难的受灾地区和最急需救济的贫困灾民，严防挪作他用和平均发放。

（四）组织发动、接收处理国内外救灾捐赠款物。组织接收国内救灾捐赠，接受国际社会的救灾援助，并按照捐赠者的意愿和救灾款物使用原则，把捐赠款物使用好，与国家救灾投入结合安排，更好地帮助灾民解决生活困难和重建家园的困难。

（五）总结交流经验。民政部门要深入基层，深入实际了解新情况，研究新问题，总结交流救灾工作的新做法、新经验，特别是救灾改革的经验，以更好地指导救灾工作的开展。

第二节 历史上的灾荒概况

一、历史上的灾荒情况

中国长期处在封建主义的剥削制度下，农业经济很落后。人民不可能有控制自然灾害的能力，加上历代统治阶级只知搜刮掠夺，不关心防灾建设。因此，中国灾荒之多，世界罕见。就文献可考的记载来看，从公元前十八世纪，直到公元二十世纪，将近四千年间，几乎无年不灾，也几乎无年不荒。西欧学者甚至称中国为“饥荒的国度”。综计历代史籍中所有灾荒的记载。灾情的严重和次数的频繁是非常惊人的。

中国自然灾害种类繁多，主要有水灾、旱灾、虫灾、风灾、雹灾、地震灾、霜灾、雪灾等。自公元前一七七六年（商汤十八年）至公元一九三七年的三千七百一十三年间，上述各种灾害共达5258次，平均每六个月一次。其中旱灾1074次，平均约三年四个

月一次；水灾1058次，平均约三年五个月一次。从汉立国的公元前二〇六年到一九三六年的二千一百四十二年间，各种灾害总数为5150次，平均约三个月一次，其中旱灾1035次，水灾1037次（根据邓云特《中国救荒史》）。在清朝时期，自一六四四年到一九〇八年共二百六十五年间，旱灾：黄河流域191次，长江流域186次，华南63次，三者合计，累计受灾达4556个县；水灾：黄河流域219次，长江流域242次，华南95次，三者合计，累计受灾达8631县（根据清史稿灾异志统计）。国民党统治时期，不仅不积极抗灾救灾，而且还人为制造灾害。一九三七年日本进攻中原时，国民党军队不顾人民的死活，采取了“以水代兵”的方法，在河南省开封、郑州间的花园口炸开大堤，掩护逃跑，结果造成豫东、皖北数十万无辜群众死亡，数千万亩土地被淹，并使黄河改道夺淮入海，破坏了淮河水系，从此淮河流域大雨大灾，小雨小灾，无雨旱灾，人民沦入重重的灾难之中。一九一一年至一九三七年的二十六年间，共发生灾害77次，尤以一九二三年华北地区的大旱灾，一九三一年长江流域的大水灾，一九三五年汉水流域的大水灾更为严重。

在旧中国，几乎有灾就有荒。每遇灾害，都是饿殍遍野，赤地千里。从死亡人数看，往往少者数万、数十万，多者数百万，乃至上千万。光绪二至五年间，有900至1300万人死于灾荒。民国以后，特大荒情更多，人民遭受的苦难也更深，一九二五年，四川省饥谨，受灾达80多个县，饿死3000万人，流离失所的不计其数，疫病流行、罹难者20万人。

二、灾荒对社会的影响

灾荒不仅使人畜伤亡、社会财富损毁，而且，对整个社会的经济、政治影响巨大，超出了灾荒本身损毁的范围，严重地影响

了社会生产力的发展和社会的进步。同时，激化了阶级矛盾，又在一定程度上促进社会的发展，主要表现在灾荒促进社会变乱和灾荒导致社会经济的衰落。

灾荒促进社会的变乱。灾荒严重发展的结果，导致社会的变乱。而变乱的主要形式是人口流移死亡、农民暴动和异族的侵略。历史上由于灾荒引起的人口流移十分惊人，少则几十万，多则上千万。《东华续录》：“光绪二年十一月，江北旱灾较重，饥民四出，兼以山东、安徽灾黎纷纷渡江，前赴苏、常就食者千万。”一九三一年，长江大水，鄂、湘、赣、皖、苏各省农村人口流离失所的，每千人中有125人，约占灾区总人口的40%，其中31%属于全家迁徙，9%属单身流徙。民国以后，北方黄河流域各省人民迁徙到东北去的，逐年增加，一九二七年以后，每年达百万人以上，“闯关东”成了灾民的口头禅。灾荒也是农民暴动的主要原因。在封建统治阶级的残酷剥削和压迫下，灾害使农民贫困与饥荒到了极点。濒临绝境的群众，忍无可忍，揭竿而起，历史上的农民暴动，无论其范围大小，持续时间长短，无一不是以灾荒为背景的，如明末李自成就是在崇祯元年陕西大饥荒农民“或掘草根而自食，或掘白石以充饥”的灾荒条件下，发动起全国大起义的。农民起义在不同程度上动摇了统治阶级的特权，迫使统治阶级不得不作某些改良，直至推翻旧的阶级以新的阶级代替，对推动社会发展起到一定的作用，灾荒消磨民族的内在力量，内力不充，使异族乘虚而入。这类事实，历史上比比皆是。

灾荒导致经济的衰落。严重摧毁生产力，特别是对农业生产影响巨大，造成耕畜死亡，田地荒芜，农具散失，有时生产完全停滞。这首先是劳动力激减和土地荒废，因为灾荒使人口死亡和外移，造成劳动力激减。劳动力是生产力的决定因素，劳动力激