

2000 年国家社会科学基金党史学科青年项目

C.P.J.J 北京市社会科学理论著作出版基金资助

中国共产党 执政以来防灾减灾的 思想与实践

康沛竹 著

ZHONGGUO GONGCHANDANG
ZHIZHENG YILAI
FANZAI JIUZAI DE
SIXIANG YU SHIJIAN



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

2000 年国家社会科学基金党史学科青年项目
北京市社会科学理论著作出版基金资助

中国共产党执政以来防灾 救灾的思想与实践

康沛竹 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党执政以来防灾救灾的思想与实践/康沛竹著. —北京:
北京大学出版社, 2005.3

ISBN 7-301-08828-0

I. 中… II. 康… III. ①防灾-研究-中国-1949 ~ ②救灾-研究-
中国-1949 ~ IV. D632.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 021341 号

书 名: 中国共产党执政以来防灾救灾的思想与实践

著作责任者: 康沛竹 著

责任编辑: 胡利国

标准书号: ISBN 7-301-08828-0/D·1132

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

排 版 者: 北京军峰公司

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

890mm × 1240mm A5 7.75 印张 254 千字

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 16.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

序 言 一

两年以前,康沛竹同志出版了《灾荒与晚清政治》一书。之后,她决定把所关注的历史时段向下延伸,致力于新中国成立以来有关自然灾害情况的研究,以及党和政府防灾、抗灾、救灾经验教训的分析总结。经过两年多的努力,写出了《中国共产党执政以来防灾救灾的思想与实践》书稿,即将由北京大学出版社出版。

康沛竹同志的灾害史研究,把研究重点从晚清转向当代,我是非常赞成的。这是因为:第一,自然灾害,虽然首先是一种自然现象,但人们生活在一定的自然环境之中,同时也生活在一定的社会条件之下,自然现象同社会现象从来不是互不相关而是相互影响的。在大体相似的自然条件下,政治条件和社会环境不同,自然灾害的发生及其后果会有很大的差异。晚清和当代,不论是社会性质还是政治制度,都有着本质的不同。把这两个有着根本区别的历史阶段的灾害状况加以比较研究,就可以大大深化我们对社会和灾荒相互关系的认识。第二,灾害史的研究,当然有着重要的学术价值,但更重要的,是它所具有的极为强烈的现实意义和实践意义。人们通过对历史上自然灾害造成的巨大苦难以及同它艰苦斗争的曲折经历的揭示,从中得到深刻的历史借鉴和有益的启示。就这方面说,对当代自然灾害情况的研究较之对晚清的研究显然更加直接、更加切近。

从书稿可以看出,作者在描述和分析研究对象的时候,坚持了马克思主义的实事求是的优良学风。对许多问题,既不作刻意的夸张,也不加存心的讳饰;既明确指出自然灾害对社会所造成的后果,在旧社会与新中国之间存在着天壤之别,又强调自然灾害至今仍然以巨大的破坏力给人民的生命财产带来严重损害,成为经济发展和社会

进步的重要制约因素;经济发展固然能极大地增强防灾、抗灾的能力,但是如果处理不当,也会在某些方面增加灾害发生的频率和灾害损失的程度;既充分肯定中国共产党和人民政府在对待自然灾害的态度和做法上,同以往任何一个剥削阶级政权不可同日而语,又指出人们对自然灾害的认识,也必然要经过一个不断深化的发展过程;既满腔热情地讴歌了党领导人民坚忍不拔、顽强拼搏的抗灾斗争,又并不回避曾经有过的失误和挫折。为了能全面、准确地反映历史面貌,作者在写作过程中搜集了大量资料,包括历史典籍、国情报告、政府公告、报章杂志,以及政府有关部门,如民政部、卫生部、农业部等在网上公布的各种最新统计资料。这样一种尊重客观、尊重事实的态度,我以为是值得称道的。

进入新世纪后,时间虽然只有短短的几年,中国人民建设中国特色社会主义的宏伟大业,在党的第三代领导集体的领导下,不论在理论上还是在实践上都有了新的发展、新的前进。正是在这样的情况下,灾害史的研究更加凸显了它的重要性和紧迫性。这可以从以下三个方面表现出来:

一是科学发展观的提出。坚持以人为本,全面、协调、可持续的科学发展观,是总结了二十多年来中国改革开放和现代化建设的成功经验,吸取了世界上其他国家在发展进程中的经验教训,反映了中国政府和中国人民对发展问题的新认识。胡锦涛同志对科学发展观作过精辟的论述,指出:“坚持以人为本,就是要以实现人的全面发展为目标,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展的成果惠及全体人民。全面发展,就是要以经济建设为中心,全面推进经济、政治、文化建设,实现经济发展和社会全面进步。协调发展,就是要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放,推进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相协调,推进经济、政治、文化建设的各个环节、各个方面相协调。可持续发展,就是要促进人与自然的和谐,实现经济发展和人口、资源、环境相协调,坚持走生产发展、生活

富裕、生态良好的文明发展道路,保证一代接一代地永续发展。”^①在这里,人与自然的和谐发展,经济发展和人口、资源、环境相协调,被放到了突出的位置,而这些,正是灾害史应该关注和研究的重要内容。

二是加强党的执政能力建设问题的提出。党的十六届四中全会强调,“加强党的执政能力建设,是时代的要求、人民的要求。进入新世纪新阶段,在机遇和挑战并存的国内外条件下,我们党要带领全国各族人民全面建设小康社会,实现继续推进现代化建设、完成祖国统一、维护世界和平与促进共同发展这三大历史任务,必须大力加强执政能力建设。”作为一个掌握着全国政权并长期执政的党,其执政能力反映在各个方面。毫无疑问,做好防灾减灾工作,尽可能减少自然灾害对社会发展带来的危害,在发生重大灾情时保持社会稳定,是中国共产党始终要面对的一项紧迫而严峻的问题。提高党和政府应对突发性灾害、加强防灾减灾的能力,是提高党的执政能力的一个重要方面。

三是自十六大以来,党不止一次地提出,在充分肯定改革发展的大好形势的同时,必须要“增强忧患意识,居安思危,清醒地看到日趋激烈的国际竞争带来的严峻挑战,清醒地看到前进道路上的困难和风险”。在诸多的困难和风险中,自然灾害的侵袭是决不能掉以轻心的。可惜的是,遗忘似乎是人类最常见的弱点之一。当人们遭受着重大自然灾害的浩劫,承受着切肤之痛时,往往惊心动魄,刻骨铭心,颇有点没齿不忘的样子;但是,随着时光的流逝,印象也就渐渐地淡漠,久而久之,不免好了疮疤忘了痛。人类对大自然的过度索取,对生态环境的肆意损害,正是自然灾害猖狂肆虐的主要根源。而大灾之后,为了暂时利益、局部利益而肆意破坏生态环境的现象依然到处可见。历史学家的任务之一,就是时时唤起人们的历史记忆,希望大家不要忘记历史的经验教训,不断提高大家居安思危的忧患意识。

在这样一个大的背景下,康沛竹同志的这部著作的出版,可以说

^① 2004年3月11日《人民日报》。

是适当其时了。学术发展史告诉我们,任何一种学术,任何一个学科,只有存在着巨大的社会需求时,才可能得到迅猛的发展。既然社会发展对人和自然的关系,其中也包括灾害史的研究,提出了客观的强烈要求,这就必然成为一种强大的推动力量,促进灾害史研究的发展和进步。我们完全可以相信,更多更好的灾害史研究成果一定会不断地涌现。

李文海

2004年12月22日
于中国人民大学林园

序言二

当我提笔写这篇序言的时候,已近岁末。惊闻印度洋发生特大海啸,十数万无辜之人死于非命,我心潸然。人类是大自然的宠儿,也是自然灾害的受害者。看着巨浪翻滚的镜头,你会感到人是那样的渺小,那样的无助。我国是自然灾害的频发国。古往今来,因自然灾害死难者不计其数。毛泽东当年在长征途中,作《念奴娇·昆仑》,其中云:“夏日消溶,江河横溢,人或为鱼鳖。千秋功罪,谁人曾与评说?”足见任何一个以民族兴亡为己任的人,都不能不把免除自然灾害的问题放在心上。

人类自有自然灾害始,就开始和自然灾害作斗争。就中华民族而言,古有大禹治水,又有李冰父子兴建都江堰,治理江河的工作一直绵延至今。可以说,就像中华民族的历史从来没有间断过一样,她和自然灾害的斗争也从来没有间断过,从中同样体现出了中华民族的伟大精神。新中国成立以后,和自然灾害的斗争进入了一个新的阶段,政府更加关注,治理灾害的规模更加宏大,群众参与的热情更高,成效也更加显著,为人民群众提供了一个安居乐业、共建小康的大环境。

在治灾防灾的过程中,人们构建了一道道堤坝,一座座水库,利用它来发电、蓄水,变害为利,试图掌握住自己的命运,并要大自然遵从人类的安排。但久而久之,我们又逐渐发现,这些浩大的工程给我们的环境带来的影响不仅有正面的,也有负面的。于是,在和自然灾害作斗争的同时,又提出了如何同大自然和谐相处的问题。我们既需要构建一个和谐的社会环境,也需要构建一个和谐的自然环境。不久前,以胡锦涛同志为总书记的党中央提出了“以人为本”的科学

发展观,这标志着我们在发展理念上出现了一个新飞跃。这一飞跃必然带来治灾防灾能力和手段上的新发展。

在中华民族的治灾防灾史上,乃至整个人类治灾防灾的历史上,新中国的治灾防灾史无疑占有辉煌的一页,很值得好好总结一番。北京大学的康沛竹老师以其扎实的专业功底潜心研究,搜集参阅了大量资料和研究成果,写出了这部《中国共产党执政以来防灾救灾的思想与实践》专著,填补了这方面的研究空白,这实在是一件可喜可贺的事情。我和她相识多年,她找我写序,我明知才学浅薄,却也为她治学的执著所打动,于是有了以上的文字,作为这部专著的序。

最后我要说的是,记述治灾防灾,是为了更好地减灾消灾,而许多灾害往往又是由人类无度的开发破坏了自然界的平衡所带来的。据报载,围绕印度洋海啸的成因,人们已经开始检点自身的行为。一位科学家认为,造成这一灾难的原因之一,是人类占领了本来不应该占领的地方,如原来一些红树林生长的地方变成了养虾池,大片的珊瑚礁也惨遭破坏,越来越多的宾馆、豪宅盖在了濒临海滩的地方,等等,人们用自己的双手铲除了保护自己免于海啸灾难的天然屏障。这说明了一点:人类要想远离灾害,减灾防灾,就必须善待自然。善待自然,就是善待人类;保护自然,就是保护人类。这就是历史的辩证法,也是自然的辩证法。

李捷

2004年12月31日

目 录

序言一	中国人民大学 李文海(1)
序言二	中共中央文献研究室 李捷(5)
导言	(1)
第一章 灾情概述	(4)
一、近代中国灾情回顾	(4)
二、新中国成立以来灾情特点概述	(14)
(一) 灾害的种类	(16)
(二) 灾害发生的频率	(28)
第二章 新中国成立以来的若干重大灾害及抗灾斗争	(33)
一、1954 年江淮大水	(33)
二、1958 年黄河洪水	(36)
三、1959—1961 年三年自然灾害	(37)
四、1966 年邢台地震	(39)
五、1975 年海城地震	(43)
六、1976 年唐山地震	(50)
七、1991 年江淮大水	(54)
八、1998 年大洪水	(58)
九、2003 年抗击“非典”	(62)
第三章 灾害发生的社会因素	(68)
一、历史上对灾因中社会因素的认识	(69)
二、当代中国人口与耕地、森林等资源之间的矛盾	(73)
三、科学技术的某些“副作用”	(79)
四、经济全球化加剧了人类对生态环境的破坏	(81)

第四章 灾害对社会发展的影响	(86)
一、灾害危及人类的生命与健康	(87)
(一) 与历史上相比,新中国成立以来灾害造成人口死亡的 数字大幅下降	(87)
(二) 近年来各种灾害导致的人口死亡仍触目惊心	(88)
(三) 灾害严重危害人们的健康	(90)
二、灾害制约经济发展	(94)
(一) 自然灾害对农业的影响	(94)
(二) 自然灾害对工业生产及城市生活的影响	(101)
(三) 自然灾害与经济损失	(106)
三、灾害影响社会稳定	(110)
四、灾害对可持续发展的影响	(113)
(一) 灾害破坏子孙后代赖以生存的自然资源	(113)
(二) 灾害导致或加剧贫困	(114)
第五章 新中国成立以来的救灾减灾机制	(116)
一、历史上“荒政”的回顾	(116)
二、新中国成立以来救灾体制的形成和发展	(121)
(一) 20 世纪 50 年代救灾体制的建立	(121)
(二) 改革开放以来救灾体制的改革和完善	(123)
三、近年来我国的减灾系统工程建设	(129)
四、新中国成立以来防灾救灾的法律制度建设	(132)
第六章 党的三代领导人的防灾救灾减灾思想	(140)
一、中国传统的防灾救灾思想	(140)
二、新中国成立后党和政府救灾的指导思想	(147)
三、党的三代领导人对水利战略地位的认识	(158)
(一) 水利是农业的命脉	(159)
(二) 水利要为社会经济全面服务	(169)
(三) 水利是国民经济的基础产业	(173)
四、新中国成立以来党的三代领导人对 环境保护的认识	(178)

(一) 毛泽东、周恩来的林业建设思想	(179)
(二) 20 世纪 70 年代对环境污染的认识	(186)
(三) 环境保护成为我国的一项基本国策	(190)
第七章 新中国成立以来防灾救灾的经验教训	(207)
一、更深刻地认识人与自然的关系	(207)
二、正确认识和处理水利建设与国民经济 发展的关系	(210)
(一) 水利在防灾减灾方面发挥重要作用	(211)
(二) 忽视水利建设的教训	(212)
(三) 盲目发展水利的教训	(214)
(四) 发展大水利	(217)
三、提高防灾意识、加强科学研究	(218)
(一) 进一步加强党和政府在防灾救灾 工作中的领导作用	(218)
(二) 加强科学研究、及时准确预报	(219)
(三) 提高全社会忧患意识	(220)
(四) 科学宣传、防止灾害谣言	(222)
结束语:在与自然灾害的斗争中求得发展	(224)
主要参考文献	(228)
后记	(233)

导 言

我国自古以来就是一个多灾的国家,历史上发生的自然灾害不计其数,灾荒历来是中国严重的社会问题。中华人民共和国成立以后,党和政府组织人民大力防灾救灾,取得举世瞩目的成就,旧中国灾害时期灾民流离失所、卖儿鬻女的悲惨景象一去不复返了。但是,目前人类还不能够完全预防和战胜自然灾害。当今世界上,没有任何一个国家和地区可以摆脱自然灾害的破坏和冲击。

就水灾来说,尽管新中国成立以来,大规模治水取得很大成就,然而,中国的水患仍很严重。尤其是 20 世纪 90 年代,我国洪水灾害频繁发生,其中 1991 年、1998 年大洪水最为严重。由于洪水造成的一次性损失很大,不仅危害农业生产、工业生产,影响人们的生活,而且诱发其他灾害,造成的经济压力和社会压力十分巨大,因此,洪水是我国目前以及未来一段时期内的“心腹之患”。此外,干旱缺水对我国的影响也很大。新中国成立以来,虽然旱灾直接危害后果较旧中国大为减轻,但旱灾的严重性仍不可低估。就拿黄河来说,由于自然因素和人为因素的共同作用,黄河自 20 世纪 70 年代出现断流现象。目前,我国北方地区供水不足的矛盾十分尖锐,干旱缺水已经成为威胁中华民族生存和发展的一个紧迫问题。不仅如此,近年来我国各种人为自然灾害、人为灾害也日趋严重,水污染、土地沙漠化、水土流失、地面沉陷、交通事故、工伤事故、医疗事故等等严重影响我们的生存和发展。

当然,自然灾害的发生,首先是受自然环境某些具体条件的影响,比如宇宙天体、地质、地形、气候、雨量等等,不过,自然条件尽管可能随时带来灾害,但能否构成灾害及危害程度如何,往往还取决于

其他多种因素。自然灾害的发生可以说是自然界与人类社会等多种因素相互作用、影响的结果。也就是说,自然灾害的发生不仅是自然现象,它还是一个社会问题,这一点是不容忽视的。正如恩格斯在《自然辩证法》中说的那样:“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利,对于每一次这样的胜利,自然界都对我们进行报复。”古往今来,每一次自然灾害的发生都对社会发展造成不同程度的影响和破坏。新中国成立以来,党和政府领导全国人民大力防灾救灾,自然灾害导致人口死亡的数字在不断下降。但是,灾害所造成的经济损失却并没有减轻。毫无疑问,发生同等强度和规模的自然灾害,现在所造成的经济损失要大于过去,将来的损失又要大于现在。从地区来看,经济发达地区的损失大于不发达地区,城市的损失大于农村,沿海地区的损失大于内陆地区,平原的损失大于山区。

新中国的防灾救灾机制是20世纪50年代基本形成的。20世纪80年代以来,随着我国改革的深入和市场经济的发展,在抗灾救灾体制方面进行了一系列的改革,这是我国近几十年来虽大灾不断而社会稳定的可靠的保证。新中国成立以来,毛泽东、周恩来、邓小平、江泽民、胡锦涛等党和国家领导人都十分重视防灾救灾工作,在各种不同场合发表许多有关防灾救灾的文论、讲话,形成了丰富的防灾救灾思想。就拿水利建设来说,开国领袖毛泽东的科学论断“水利是农业的命脉”成为新中国水利事业指导思想。几十年过去了,随着对人与自然关系认识的不断深化以及可持续发展思想的深入人心,党和国家的领导人对水利的认识在不断发展和深化。进入20世纪90年代,党和政府的领导人多次强调新时期水利的重要地位和作用,把水利摆在基础设施建设的首位,水利从“农业的命脉”提高到“国民经济的基础产业”。可以说,党的三代领导人始终把水利放在战略的高度来认识。正是在这种认识的基础上,建国以来,中国水利在五十多年间发生了根本性的变化。

作为发展中的大国,防灾救灾在相当长的时期内仍是党和国家的重要工作之一。新中国成立五十多年来,中国共产党领导全国人民一次又一次地战胜自然灾害,积累了大量的宝贵经验,值得我们系

统总结。同时我们必须看到,在防灾救灾方面我们也存在一些问题,需要认真思考,吸取教训。防灾救灾,尽可能减少自然灾害对社会发展带来的危害,在灾害高发期保持社会稳定,是执政的中国共产党始终要面对的一项重大而严峻的问题,提高党和政府应对突发性灾害的能力,是提高党的执政能力的一个重要方面。

本书是2000年国家社会科学基金党史学科青年项目“中国共产党执政50年防灾救灾经验教训研究”的结项成果。2000年申报该项目时,刚刚庆祝建国50周年不久。当前,我国改革发展正处于关键时期。要实现全面建设小康社会的奋斗目标,开创中国特色社会主义事业新局面,必须坚持贯彻“三个代表”重要思想和十六大精神,牢固树立和认真落实以人为本,全面、协调、可持续的发展观。正如胡锦涛所指出的,“要促进人与自然的和谐,实现经济发展和人口、资源、环境相协调,坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,保证一代接一代地永续发展。”

本书在吸收借鉴现有成果的基础上,就新中国成立以来发生的重大灾害,分析了自然灾害与社会发展的互动关系,并对三代领导人的防灾救灾思想做了系统的梳理和分析。特别值得一提的是,许多前辈、同行的学术成果对我的研究有很大的帮助和启发,恕不一一列举。由于作者水平和学识有限,书中难免有错误之处,敬请前辈、同行批评指正。

第一章 灾情概述

人类自产生以来,便没有一刻摆脱过灾害的侵袭与困扰。灾害无时无地不在发生,给人类的生存和发展带来严重危害。无论是过去、现在还是未来,灾害都是人类的最大敌人和最严峻的挑战。中国自古以来就是一个多灾的国家,灾种繁多、灾情严重。新中国成立以来,我国面临的灾害形势也一直十分严峻,因此,对中国灾情的了解和认识具有特别重要的意义。

为了更加全面地了解和认识我国的灾害情况,为了使解放前后防灾救灾能力的对比更加鲜明,我们不妨先对历史上主要是近代以来的灾情作一个简要的回顾。

一、近代中国灾情回顾

中国一向重史,各种史料浩如烟海。在大量的史料中,有关灾害的资料可以说汗牛充栋。早在甲骨卜辞中,有关灾害的内容就占相当大的比重。自《汉书》设“五行志”专篇记载灾异,此后一直到《清史稿》,历代基本上没有间断。正如一位学者所说,“灾荒、饥馑是毁灭人口的一种强大力量,而在科学不发达和抗灾能力不大的古代,灾荒的破坏力更是格外强烈。不幸的是一部二十四史,几无异一部灾荒史。水、旱、虫、蝗等自然灾害频频发生,历代史书中关于灾荒的记载自然就连篇累牍”^①。方志、实录、档案、农书、文集、笔记、日记、诗

^① 傅筑夫、王毓瑚:《中国经济史资料——秦汉三国编》,中国社会科学出版社1982年版,第96页。

文、牒谱、报刊、碑刻等多方面的记载为我们的研究提供了大量、翔实的资料。

大量的资料是我们研究的基础和前提,但仅仅把各种史料搜集起来,分门别类,不作分析、不作结论是远远不够的,我们必须在拥有大量史料的基础上做进一步的分析和研究。对于史料与史学研究两者之间的关系,著名历史学家翦伯赞有一个非常形象的比喻:史料之于史学,正像砖瓦之于房子,布帛之于衣服,我们可以说,没有砖瓦盖不起房子,没有布帛做不成衣服,我们能够说砖瓦即房子,布帛即衣服吗?从史料到史学,正像从砖瓦到房子,从布帛到衣服一样,中间还要经过一系列的复杂的劳动过程。从对大量灾害的史料研究中,我们不仅可以了解到历史上发生过的灾害,了解我们的祖先曾经经历过什么样的苦难,又是怎样与自然灾害做顽强的斗争;更重要的是,我们要总结、探讨灾害发生的规律和防灾救灾的经验教训,提高社会对灾害的认识水平,为今天的防灾救灾提供借鉴。

1. 中国自古以来是一个多灾的国家

历史上我国自然灾害的特点之一是频度高且呈上升趋势,关于这一点,我们不妨先引用一下前人的研究成果。

邓云特(邓拓)在1937年出版的《中国救荒史》中指出,“我国灾荒之多,世罕其匹,就文献所可征者言,则自西历纪元前十八世纪,直至纪元后二十世纪之今日,此三千数百余年间,几于无年无灾,从亦无年不荒;西欧学者,甚有称我为‘饥荒之国度’(the land of famine)者,诚非过言”。邓云特在对我国灾荒频数进行研究时,还引用了几位学者的研究成果。一位是马格龙(D. H. Mallong)的统计,“我国自纪元前108年至纪元后1911年止,共有1828次灾荒”。何西(A. Hosie)的统计结果是“自西元620年至1643年,共1023年间,受旱灾约612年,平均计算在两年中即受害一年”。竺可桢“统计我国本部18省自西元一世纪至十九世纪,水灾凡658次,旱灾凡1013次”。陈达“统计我国自西元前206年至1936年,共2142年间,有1031年水灾,计每百年有48年水灾;又在同时期中有1060年旱灾,计每百年有49年旱灾”。据邓云特统计,“自西历纪元前1766年至纪元后193