

灾害

救助论

李晓晋 李强 陆立德 等著



中国社会出版社

X4

LXJ

灾害救助论

李晓晋 李 强 陆立德 著
徐旭初 斯章芝 王桂荣
(徐旭初主笔)

中国 社会 出版 社

图书在版编目(CIP)数据

灾害救助论/李晓晋等著. -北京: 中国社会出版社, 1996. 8

ISBN 7-80088-846-0

I. 灾… II. 李… III. 救灾-研究 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 09641 号

李晓晋 李强 陆立德等著

中国社会出版社出版发行

北京西城区西黄城根南街 9 号 邮政编码 100032

杭州市丁公印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 11.5 插页: 字数 240 千字

1996 年 7 月第一版 1996 年 7 月第一次印刷

印数: 1—5,000 册 定价: 22.00 元

ISBN7-80088-846-0/C·133

施，做过不少有益的事情。从夏商到清朝，在漫长的救灾实践中，逐步形成了天命主义禳弭、消极救济和积极预防等不同体系的救灾思想，有一些是劳动人民智慧的结晶，对今天的救灾工作仍具借鉴意义。当然，由于时代局限性和社会制度的限制，旧中国的一些正确的救灾理论不可能全部付诸实施，从根本上解决灾荒问题。每遇灾害，人们饥寒交迫，流离失所。甚至出现饿殍遍野、“人相食”的悲惨景象。所以，近代西方有一位学者马罗利，曾经写过一本介绍旧中国的书，叫做《灾荒之中国》。

新中国成立后，党和政府在做好防灾抗灾工作的同时，制定了正确的救灾工作方针，充分发挥了社会主义制度的优越性，组织群众生产自救，互助互济，并向灾区投入大量的物力、财力，实施切实可行的优惠政策，帮助灾民恢复生产，重建家园。不仅切实保障了灾民的基本生活，而且缓解了社会矛盾，维护了社会稳定，为社会主义经济建设做出了贡献。受到了国内外广泛的好评。四十多年的救灾工作实践，积累了丰富的工作经验，救灾理论研究也得以不断发展。

救灾工作是一项复杂的系统工程，涉及到社会政治、经济的各个方面，必然受到宏观经济政策的制约，需要随着宏观经济建设大政方针的变化而不断进行改革。80年代，救灾工作进行了对部分省（区）试行救灾款包干、变救灾资金单纯无偿使用为无偿使用与有偿使用相结合、引进保险机制等一系列改革。90年代，又实行了救灾工作管理体制的改革，初步建立了救灾责任分级承担、救灾资金分级负担的管理体制。这些改革不论在实践还是在理论上都有巨大收获。

实践创造理论，理论又反过来指导实践。实践需要理论的指导，没有科学理论指导的实践是盲目的实践。目前，我国已进入了建设社会主义市场经济的新的历史时期，由传统的计划经济体制向社会主义市场经济转变，是一场划时代的历史性变

革，新的形势和新的任务，要求我们以更深邃的眼光，认清形势，不断总结新的经验，提出新的思想和理论，解决新的课题。近些年来，救灾理论研究工作出现了蓬勃发展的势头，民政部门及其它与救灾有关的部门，办起了不少救灾理论刊物。许多救灾战线的实践工作者，不辞劳苦，伏案挥笔，对丰富的实践经验进行高度的概括总结，上升为理论，为人们留下了宝贵的理论财富。广大理论工作者，认真思考，积极探索，从各学科的角度提出了一些新观点、新见解，为丰富和发展救灾理论做出了贡献。遗憾的是，现有的救灾理论大都散见于各种杂志和材料之中，很少有完整、系统的专著。

令人欣慰的是，浙江省民政厅的救灾工作者与杭州电子工业学院的社会科学专家联手协作，运用经济学、社会学、管理学、系统学、法学等多学科的理论与方法，对救灾工作的基础理论、灾害救助过程、灾害救助主体、灾害救助实力等进行了系统的研究，历时三年，数易其稿，经过艰苦的努力，撰写、出版了《灾害救助论》。这本书没有照搬照抄西方发达国家的救灾理论，而是从我国的基本国情出发，构筑救灾理论体系，既具有理论性又具有实践性，也体现了中国特色。我相信，它必将对我国救灾理论的研究和探索起推动作用，也定会受到广大读者的欢迎。

序 言

由李晓晋、李强、陆立德、徐旭初、斯章芝、王桂荣等同志合著的《灾害救助论》一书即将问世，承嘱在书前说几句话，盛情所予的荣幸，实在受之有愧，但友谊与信任则使我深为感动！大病之后更是一大欣慰！

我于此题，既乏实践经验，又少理论研究，且以带病之身，冒昧应此重任，真是唐突！但这样关系国家人民生活和社会安定的重大问题，总不免会时系心头，便不揣浅陋，谨就着作者们的思路说些不甚切题的话，以表贺忱！也愿借此机会向同行们报个平安。并衷心祝愿作者们的学术劳动为我国的灾害救助工作的研究事业作出更多的贡献！

我国是个地域辽阔、人口众多的国家，我国也是个耕地较少、生活资源并不丰裕的国家。我国人口占世界总人口的将近四分之一，耕地仅占世界总耕地的七分之一，而且地理条件复杂，气候分布差异很大，耕地质量也优劣不一，加之城市及工业、住房用地日增，耕地（且多是优质耕地）相应地急剧减少，人口则仍在增长，人均耕地更少。但我国在这样的情况下，仍能维护十多亿人口的基本温饱，可说是世界上少有的事。

在悠久的历史进程中，由于历代环保意识较差，环境保护措施不力，多年水利失修，水土流失严重，不少江河湖泊经常泛滥，加上其他自然和人为因素，造成了多灾易灾的状态。在全国范围内，水旱虫灾连年不断，还时有地震、台风加害，波及地区常常很广，灾情也重。我国史实所载，两千多年来大体如是。近代更受帝国主义的侵略掠夺，城乡皆遭蹂躏，天灾人祸迫使中国成了一个灾难深重的国家。

建国后几十年来，我们仍然要承受上述积累的重负，给人民生活和生命安全、国家的生产建设带来了巨大的损害，也给救助工作加重了难度。这是我们多年来经常面临的一种实际情况。不过，也要看到通过救助工作密切了党政和人民的联系，改善了干群、军民关系，同时也创建了许多有效的经验，使我国人民能勇于正视灾害，较好较快地治理灾害造成的损伤，并使整个社会得到安定和发展。

我们民族的许多优良品质，如艰苦朴素、吃苦耐劳、勤劳勇敢、济困扶危、急公仗义、舍己为人、忍让牺牲等等，可以说在很大程度上正是从长期不懈地同灾害的搏斗中形成的。而且这些优良品质，更在抗灾的生死搏斗中显示出来，留下不少可歌可泣的事迹，例如一些长久在民间流传的治水传说和清官故事，其中不少人多是在救灾活动中显示出廉政爱民形象，民间往往把官员们在灾害中的表现作为评估的标志。灾害还常常会引起社会的动荡，所以自古以来救灾防灾处置是否恰当，水利兴修是否妥善，都是关系国家治乱的大事。

建国以来，全国人民在党和政府的领导下，加强了水利建设和环境保护的措施，防害能力大为增强，对灾害救助的方式方法都大有改进。近几年灾害颇为频繁，但举国上下同心同德，奋力开展救助工作，特别是军民协作，政府工作者的辛劳，人民军队的英勇精神和英雄气概，都令人钦敬！因而我们能克服历次重灾大灾，使国民经济在蒙受重大损失之后，还能保持增长的势头，这在当代世界上确实是难能可贵的表现。随着改革开放，国际交往不断开展，国际支援虽规模不大，但在救助工作中也可发挥交流信息增进友好关系的作用，这可以认为是显著区别于封闭时期的表现之一。

我们曾从报刊和其它媒体上读到听到过许多记述防灾救灾的感人报导，都能鼓舞人心，激励爱国主义热情，不过关于救助工作的系统的理论研究还不多见。在我的印象中，这是由于

救助工作的任务繁重，许多参与救助事业的人员都忙于具体事务，还不及将丰富的实践积累的经验加以总结。而理论研究者又多缺少实际的感受，本书作者有鉴于此，适时地结合起来，力求把丰富的救助经验提升到理论层次，这是件很有实际意义也有理论意义的事情。

记得三十年代，邓拓同志（当时署名为邓云特）曾在商务印书馆出版的《中国文化丛书》中刊有《中国救荒史》专著一册。作者虽受当时生活条件和时代的限制，在史料的搜罗、观点的厘正等方面还有不足之处，但毕竟是一部花了工力的著作，对我国有史以来的灾害记录，都作了当时个人力所能及的整理，为今日研究中国灾害的学者们留下了一部可供参读的史书。自是以后即少有专著。

1993年冬访杭州，有幸读到《灾害救助论》的有关论稿，很受教益。作者们把尚停留在经验层次上的灾害救助事业，提升到理论层次上来，力图建立一个有中国特色的灾害救助理论体系。这种学术劳动值得称道。

本书的作者，都是在浙江省工作的同志，李晓晋、李强、斯章芝、王桂荣都在浙江省民政厅长期从事救灾方面的领导工作，陆立德和徐旭初则是杭州电子工业学院的学者，他们合作组成课题组进行研究、著作工作。这几位作者或者肩负繁重的行政领导工作和紧张的救助任务，或者担任忙碌的教学工作和研究工作，他们克服诸多困难，经过近两年的调查研究，陆续写成并发表了一系列论文，然后在这些文稿所掌握的资料和研究体会的基础上加以系统化形成此书，这些负责干部和教研人员，为了推动灾害救助工作的发展，通力合作，相互取长补短。可以说是多年从事实际民政工作的同志和理论研究者之间密切协作的一个有效率的研究组合，提高和加深了灾害救助的研究。

像这样理论与实际密切结合，本是中国社会学重建后一直坚持的学风。社会学工作者能有幸积极参与灾害救助的实际工

作，我想，这不仅是对社会学学科建设的促进，而且对民政学、民政工作也会产生良好的影响。

值得一提的是，本书作者虽然是立足于浙江，有其地区的特点，但灾多、灾重和相应的救助工作也有全国的共同之处，作者们力求超越浙江，超越民政，这当会使灾害救助工作取得更多部门更多学科的关注，从而争取达到更完善的综合治理的水平。如增强救助工作社会化的作用，逐步加快改变历来救助工作中常用的输血方式，加深对造血功能的认识和探行有效措施，并逐步从被动的救助转化为主动的防范，以减少灾害的发生。又如随着社会主义市场经济的发展，当会逐步发挥社会保险在救助工作中的作用，从而相应地减少或缓解国家的负担。

在书稿即将出版之际，祝愿我国灾害救助工作在丰富的饶有成就的实践基础上，逐步深入提高，进入理论与实际更密切结合的阶段，也祝愿民政工作者和社会学工作者继续协作，不但要为建立一个有中国特色的灾害救助工作的理论体系而努力，以尽力消除或减少灾害及其所造成的损失，而且要共同充实丰富社会学和民政学的理论与实践，更好地为社会主义现代化建设服务！

王康

1995年冬于北京

导言

近数十年来，大自然连续以令人刻骨铭心的自然灾害向中国人民出示了警告，发起了挑战。

1976年7月28日凌晨，我国唐山市发生了7.8级强烈地震，导致这个拥有100万人口的工业城市毁于一旦，死亡24.2万人，重伤致残16.4万人，直接经济损失100多亿元人民币，加上间接经济损失总计300多亿元，强大的震波还震撼了整个京津地区。据说这是人类有史以来伤亡人数最多、波及范围最广的一次大震灾。^[1]

1987年5月6日至6月2日，我国黑龙江省大兴安岭林区发生了特大森林火灾，其火势之猛，涉及面之广，损失之大，都是前所未有的。在25天里，大火使133万公顷土地成为焦土，其中森林受害面积为87万公顷，死亡213人，仅火灾造成的直接经济损失就达5亿多元，加上8025万立方米木材损失，估计总损失为20亿元以上，边陲重镇漠河及图强等边城在烈焰中化为一片废墟^[2]。

1991年夏季，我国发生了百年罕见的特大洪灾，肆虐的洪水围困了18个省、自治区、直辖市，其中江淮地区和太湖流域更是汪洋一片，沸沸汤汤，为历史所罕见。全国农作物受灾面积8.3亿亩，其中成灾面积4.1亿亩，绝收面积8400多万亩；全国有4亿多人口受灾害影响，其中成灾2.8亿人，因灾死亡

7300 多人, 紧急转移安置 1300 多万人; 倒塌房屋 581 万间, 损坏房屋 1122 万间; 加之工矿企业、交通、通讯、学校等各方面遭到的破坏, 造成直接经济损失 1215 亿元人民币^[3]。

历史诚实地告诉我们, 我国是世界上自然灾害最严重的少数国家之一, 其灾域之广、灾种之多、灾情之重、灾史之长在国际上都是少见的。仅就 1949 年新中国成立以来而言, 干旱平均每年出现 7.5 次, 洪涝平均每年发生 5.8 次, 登陆台风平均每年 7 个, 沿海重大风暴潮等海洋灾害平均每年 7 次。40 多年来共发生 7 级以上地震 50 余次^[4]。

一般年份, 全国农作物受害面积 4000 多万公顷, 少收粮食 2000 多万吨, 倒塌房屋 300 万间左右, 受灾害影响的人口约 2 亿, 其中死亡数千乃至上万, 转移安置人数约 300 万, 造成的直接经济损失数百亿元人民币, 大灾年损失更加严重^[5]。其中, 暴雨、洪涝、干旱、台风、风暴潮、冰雹、低温冻害、雷电、冰雪冻害、森林火灾等大气灾害造成的直接经济损失约 400 多亿元; 地震、滑坡、泥石流、水土流失、风沙及沙漠化、地面沉降、海水入侵等大地灾害, 每年损失约 100 亿元; 病、虫、草、鼠、赤潮等生物灾害每年往往也有百亿元损失^[6]。

其实, 岂止我国, 世界各国都面临着日益频繁、日益严重的自然灾害。有关资料表明, 全球 70—80 年代的各类自然灾害已造成 300 万人丧生, 8 亿多人生活遭到破坏, 直接经济损失为数千亿美元^[7]。世界各地发生的灾害种类数以百计。人们几乎每天都可以从电视、报纸、电台、杂志和各种新闻媒介耳闻目睹各国灾害发生及其灾情报道。

显然, 自然灾害给人类的生存和物质文明建设带来的严重危害, 是人类过去、现在、将来所面临的最大敌人和最严峻挑战之一。

在与自然灾害的长期抗争中, 人们越来越清楚地认识到, 人类生活在大自然之中, 人类不能控制宏观的自然变化, 但可以

适应这些变化。就人与自然灾害的关系而言，人不能消灭自然灾害，但可以减轻自然灾害所造成的危害。1987年12月11日，第42届联合国大会通过了第169号决议，决定把本世纪的最后十年定为“国际减轻自然灾害十年”(International Decade For Natural Disaster Reduction)，呼吁各国政府和科学技术团体积极行动起来，通过国际上的一致行动，利用现有的科学技术成就，把当今世界上，特别是发展中国家由于自然灾害造成的生命损失和财产破坏以及由此引起的社会和经济的停滞，减轻到最低程度。这对人类的进步将产生深远的影响。

《减轻自然灾害国际十年》的宗旨是：通过国际合作，减少自然灾害造成的损失，提高人类对自然灾害的防御能力，减轻自然灾害对人类社会的影响。中国作为自然灾害频发的国家，积极参与国际减灾事业，是符合我国利益的。我国政府已正式接受联合国国际减灾十年计划，并成立了国家减灾委员会，负责协调全国的减灾工作。

不无遗憾的是，当今科学技术发展水平尚不足以预防和战胜自然灾害，自然灾害仍然不可避免，因此，灾害救助（即救灾）作为减灾过程中的一个重要环节就显得格外重要。特别是当重大自然灾害预测预报未能奏效的情况下，如何迅速组织各方面力量抢救生命和财产，如何积极帮助灾区人民，医治灾害创伤，恢复生产生活秩序，重建家园，是关系到国计民生的大事。而且我国是发展中的农业大国，农村不但自然灾害多，而且广大农牧民承灾能力极为有限，相当部分农村牧区贫困与灾害相伴相生，形成恶性循环，一旦成灾，就涉及众多农牧民，而一旦成大灾，就殃及千家万户。可以说，我国自然灾害的主要威胁对象是广大农村牧区，所以，我国农村灾害救助就具有特殊的地位和重要性。由此，我们毋庸置疑，对灾害救助进行深入探讨和系统研究是十分必要的。

在灾害救助研究方面，不少同志进行了卓有成效的工作，产生了一大批成果，这些工作和成果大致可分五种情况：（1）对

民政部门从事救灾工作的经验教训的分析总结；(2)对我国救灾工作史的梳理、研究，如各类民政工作年鉴，孟昭华、彭传荣著的《中国灾荒史》(现代部分)等；(3)对某一类自然灾害以及围绕这类自然灾害开展的减灾工作的研究。这方面工作以地震灾害最为突出，如王子平等著的《地震社会学》等；(4)对某一次灾害以及围绕这次灾害开展的减灾工作的个案研究。如云南省民政厅编的《云南 11.6 地震的救灾工作》，对 1991 年华东特大洪涝灾害中抗灾救灾工作的记载和分析；(5)在各种场合对一些灾害救助专题(如灾害评估问题，救灾保险问题，救灾体制问题，救灾资金问题等)，进行深入的探讨。如中国科学院地学部的《中国自然灾害灾情分析与减灾对策》。

而我们在灾害救助实务和科研工作中，深感有必要对灾害救助进行系统研究，这不仅因为灾害救助本身已单独构成一个完整的研究对象，更重要的是因为灾害救助涉及领域广，参与主体多，实施过程长，任何对其具体的、方面的科学研究都不能代替对其系统的、全面的科学研究。我们有志在这方面做一些力所能及的工作。

三、我国灾害救助的宏观背景

我们确认，我国灾害救助的宏观背景(也即本书内容的宏观背景)大致为以下几点：

1. 我国是社会主义国家。我国社会主义性质的基本政治制度从根本上决定了我国人民是国家和社会的主人，我国执政党和政府是为人民服务的，是服从于全体人民的根本利益的。这不仅为我国灾害救助事业奠定了坚实的社会政治基础，也赋予其鲜明的社会政治特色。

2. 我国处于社会主义初级阶段。我国生产力总体水平不

高，而且发展极不平衡，存在着多种层次，经济发展尚处于初级阶段，因而，从根本上为社会生产力状况所规定的灾害救助事业任重而道远。

3. 我国正致力于建立社会主义市场经济体制。目前，我国市场经济尚处于不发达阶段，社会主义市场经济体制也正处于创立和完善之中。相应地，我国灾害救助事业处于新旧体制交替时期，必将建立适应社会主义市场经济发展的救灾体制。

4. 我国属于发展中国家。由于我们对于自然灾害的预测、预报以及防灾抗灾救灾能力还很薄弱，最易受到各种自然灾害的影响。因此，我国的灾害救助事业在取得很大成绩的同时，还客观存在着与一些发达国家的差距，从而既需要学习外国灾害管理的经验、方法和技术，又不能也不必全盘照搬发达国家的灾害救助制度和做法。

四

我们对本书的基本构想是从我国国情出发，立足民政部门，理论联系实际，经济学、社会学、灾害学、管理科学、系统科学等多学科结合，对我国灾害救助事业进行社会经济理论分析。归根结蒂，灾害救助是一种实践性活动。自古以来，灾害救助就是实践先于理论，因此，只有在对具体实践的了解、把握、总结、提炼之后，才有可能上升为理论。在一定程度上，没有理论指导的灾害救助实践未必不成功，但没有实践基础的灾害救助理论则必然流为空谈，也不能返回去指导灾害救助实践。因此，我们确认，紧密联系灾害救助实际是本书的基本指导思想 and 根本研究方法。同时，我们也希望超越具体实践讲求理论性，试图建立一个有中国特色的灾害救助理论体系。我们深知，要建立一个灾

害救助理论体系，未必为我们学力所逮，但感于我国灾害救助工作基本上尚停留在经验性层次上，有关理论多为空白，更谈不到理论体系，因此，我们未敢顾及粗浅，而力图在这方面做些工作。无论如何，我们相信比较系统的理论研究将有助于我国灾害救助事业。

显然，灾害救助既是一种社会活动，也是一种经济活动。对它的研究，首先应该运用经济学、社会学和灾害学的知识，此外，还必须涉及管理科学、系统科学、伦理学、心理学、法学等多方面知识。因此，与其说灾害救助研究属于哪一门学科体系，倒不如说它是一种软科学研究或是一种社会经济研究。

此外，考虑到我国自然灾害主要威胁对象是广大农村牧区以及农牧民的现实情况，加之我国灾害救助工作主要是由民政部门承担，因此，我们主要立足民政部门灾害救助工作展开一系列分析。

五

本书共分四篇十六章。

第一篇为“基础理论篇”，包括四章（第一、二、三、四章），其主要内容是对灾害救助这一主题概念进行基本的理论揭示，以为以后各篇内容奠定一个论述基点或分析前提。

第一章对灾害特别是自然灾害进行了基本阐述，说明了其定义、分类、本质和功能。第二章由人类与自然灾害的相互作用导出灾害救助，对本书这一主题概念进行了界定，进而详细讨论其社会本质、社会功能和经济功能。第三章基于灾害救助是一种利益活动的认识，对其中利益主体和利益关系进行了分析。第四章并不直接讨论灾害救助，而是讨论了影响包括灾害救助在内所有减灾活动的减灾意识，以间接地说明灾害救助的社会认知基础。

第二篇为“灾害救助过程篇”，包括五章（第五、六、七、八、九章），其主要内容是对灾害救助的实践活动进行全过程的理论分析，提供基本的理论阐释。既然本书立足于民政部门，第二篇自然也就主要讨论民政部门在灾害救助过程中的活动。

第五章讨论总领灾害救助全过程的预案，考虑到各类减灾预案的内在同质性，该章就将注意力放在更为一般的减灾预案上。第六章分析了对自然灾害的评估问题及其相应的指标体系问题。第七章分析了查报灾情这项民政救灾工作中的基础工作。第八章详尽讨论了灾中救助的目标、原则、决策、组织等问题，并专门讨论了民政部门主要完成的转移安置和临灾救济问题。第九章则详尽地讨论了灾后救助的目标、原则、资源配置、组织实施等问题。

第三篇为“灾害救助主体篇”，包括四章（第十、十一、十二、十三章）。其主要内容是在灾害救助体制分析的基础上，对主要的灾害救助主体及其行为进行理论分析。

灾害救助主体颇多，但大体可分为政府主体和非政府主体两类，它们与救助客体（灾民）之间的有机关联在制度上就表现为灾害救助体制。而灾害救助体制的运行则现实构成灾害救助过程。在该篇中，第十章考察作为首要和主要的灾害救助主体的政府，对其灾害救助行为的理论逻辑、职责、投入和组织等问题进行了详细的论述。而十一章则讨论民间组织及个人的灾害救助行为，其中重点分析具有现实操作意义的社区救助。而十二章是专门讨论灾害救助过程中最富有战斗力的军队主体。然后，在分别考察了政府组织、非政府组织和军事组织及其行为之后，第十三章则从宏观上讨论了灾害救助体制的现状及其改革，从而对灾害救助活动提供体制上的整体解说。

第四篇为“灾害救助实力篇”，包括三章（第十四、十五、十六章），其主要内容是从增强灾害救助实力的角度对构成灾害救助实力的有关方面进行分析。