

云南蓝皮书

云南省社会科学院 编
纳 麒 主编

云南灾害与抗灾防灾报告

主 编 / 赵俊臣

2005~2006

2005~2006

 云南大学出版社

2005~2006

云南灾害与抗灾防灾报告

主 编 / 赵俊臣



云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2005 ~ 2006 云南灾害与抗灾防灾报告/赵俊臣主编.
—昆明: 云南大学出版社, 2006
(云南蓝皮书/纳麒主编)
ISBN 7 - 81112 - 096 - 8

I. 2... II. 赵... III. 自然灾害 - 灾害防治
- 研究报告 - 云南省 IV. X432.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 013885 号

· 云南蓝皮书 ·

2005 ~ 2006 云南灾害与抗灾防灾报告

主 编 赵俊臣

组稿编辑 林 艺
责任编辑 冯 峨
责任校对 何传玉 吴慧芳
封面设计 罗 辉

出版发行 云南大学出版社
印 装 昆明市五华区教育委员会印刷厂
开 本 787 × 1092 毫米 1/16
总 印 张 204.625
总 字 数 2829 千
版 次 2006 年 3 月第 1 版
印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7 - 81112 - 096 - 8/D · 266
定 价 398.00 元 (共 10 册)

地 址: 云南省昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园
(邮编: 650091)

发行电话: 0871 - 5033244 5031071

网 址: <http://www.ynup.com> E-mail: market@ynup.com

论西部民族地区 “社会发展优先”战略的选择 (代总序)

纳 麒

2005年10月22日,由国家民委和中国农业大学联合主办、云南省红河州承办的“中国民族发展·红河论坛”在北京人民大会堂举行。受会议邀请我作了题为《西部民族地区“社会发展优先”战略的选择》的演讲,引起了很大反响,《中国民族报》摘要报道了我演讲的主要观点,《红河日报》也登载了根据录音整理的演讲全文。我认为,西部少数民族地区“社会发展优先”战略的选择问题会是一个存在巨大争议的问题,同时,也会是一个很有价值和意义的问题。值云南省社会科学院主编的《2005~2006云南蓝皮书》出版之际,简要概述我对此问题的基本观点,且为序。

改革开放以来,在以经济建设为中心的大战略的指导下,全国各省区,包括民族地区在内所选择的发展战略无一例外都是“经济发展优先”的战略。20多年来这一战略的实施,在全国范围内都产生了巨大的效应。民族地区在发展,整个国家在发展,应该说这一战略的选择是正确的。但是我们注意到,西部民族地区在实施与发达地区相同战略的过程中,逐渐形成了西部民族地区独有的一些特点。其一,是“经济追赶型”

的特点。由于西部民族地区与发达地区经济发展差距很大，因此西部民族地区在发展自身的时候，首先定位的一个目标就是在经济发展上向发达地区看齐，这就是被人们称之为“追赶型经济”的特征。其二，民族地区的经济发展是以自然资源开发型的方式来实现追赶发达地区发展水平的，从而形成了以自然资源开发为主导的传统工业化发展模式。这种追赶型、自然资源开发型的“经济发展优先”战略，所产生的效果是双向的。一方面，从纵向比较，西部民族地区经济获得了巨大的发展，经济实力不断增强；另一方面，从横向比较，西部民族地区与发达地区的差距不是在缩小，而是一年比一年扩大。这种现实的存在，不能不引起人们深深的思考，问题的症结在哪里呢？

与发达地区相比较，西部民族地区的发展差距越拉越大的原因是多方面的，是综合条件产生的结果，其中有两个原因起着举足轻重的作用。

其一，“经济发展优先”战略在具体实施过程中被逐渐演变为了“经济发展的单边突进”。也就是说，当人们面对西部民族地区经济发展与发达地区相比较而严重滞后的现象时，一方面，激发了人们集中精力抓好经济建设、追赶发达地区的决心，形成了追赶型经济特点；另一方面，追赶型经济特点所内含着的急迫心态导致了经济建设过程中“极端功利主义”倾向的滋生，从而，一些地区“以经济建设为中心”变成了“以经济建设为唯一”，“效率优先”变成了“效率单边独进”，这是一个不可争辩的事实。我们讲中国特色的社会主义建设事业必须坚持以经济建设为中心，必须坚持效率优先的原则，这无疑是正确的。然而，应该指出，所谓“中心”是相对“非中心”（如政治、文化、社会的建设）的存在和兼顾为前提的，否认“非中心”的存在和必须的兼顾，所谓中心也就不再成其为中心了。所谓“效率优先”也是相对于“兼顾公平”而言的，忽视了对公平的兼顾，所谓“优先”必然转变为了“效率的单边突进”。当人们把经济建设为中心演变为经济建

设为唯一，把效率优先演变为效率单边突进的时候，一切问题也就由此而产生了。“GDP”成了人们追逐的唯一目标，重视资源开发，忽视环境保护，重视物质发展，忽视社会公平和民族文化的发展，重视硬环境的建设，忽视软环境的建设等等问题的产生成为了必然的现象。这是值得认真思考的问题。

其二，西部民族地区社会发展的严重滞后，是其经济快速发展和可持续发展的带有根本性的制约因素，这同样是不可忽视的问题。我们经常讲，民族地区与发达地区相比较，各方面都落后，然而，人们通常所比较和关注的主要是经济发展水平的差距，而就社会发展水平进行比较和关注则不够。如果我们把民族地区的经济发展、社会发展和全国的平均水平相比较，会发现民族地区的社会发展水平比全国的发展水平要低得多，比经济水平的差距还要大得多。这样一种长期形成的社会发展严重滞后和社会发展不成熟的状态，导致了我们在以经济建设优先这种战略的实施过程中，走进了一个死胡同。我们都知道，经济的发展和人的发展是一个联动的关系，是一个共生共存、相互制约、相互推进的关系。当我们把注意力集中到经济发展优先的时候，实际上我们碰到的每一个问题、每一个阻碍经济发展的制约因素都与社会发展的严重不足密切相关。比如说，城乡公共服务发展水平、人类发展水平、教育发展能力、科技创新能力、信息获取能力等社会发展状况，如果作一个比较，这些与全国平均水平的差距比我们经济发展的差距还要惊人。在如此落后的社会发展状况下，要支撑民族地区经济持续稳定地发展显然是不可能的。民族地区仅就经济发展来谈经济发展，仅就经济的快速推进来抓经济发展，其结果是欲速则不达。西部民族地区的发展是否有新的发展战略可供选择呢？

我认为，“以社会发展优先，带动经济、社会全面、协调和可持续发展”是一种可供探索和选择的战略。

党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》提出，“十一五”期

间，要“着力推进社会事业发展”，提出“教育发展优先”，强调，在发展问题上要实事求是体现区域的特殊性，等等。这些思想是就全国而言的，对于社会发展更为滞后的民族地区，积极探索和选择社会发展优先带动战略是合乎逻辑的。同时，从主要矛盾和矛盾的主要方面在一定条件下可以相互转化的辩证关系看，从民族地区社会发展严重滞后已成为地区发展的重要制约因素的特殊性出发，选择社会发展优先战略也是合乎实际的。

选择社会发展优先战略对于西部民族地区之所以必要，就在于，一是落实和贯彻科学发展观的需要。民族地区的传统经济追赶战略是以单纯追求 GDP 增长、追求以物为中心的增长优先战略，这种战略的后果往往是无节制地开发自然资源，通过资源的高消耗来支撑工业化的发展，形成了以高投入、高消耗、高污染为特征的资源开发型经济模式，这种传统的工业化战略以及以种植业为核心的粮食主导传统生产战略的共同作用，还导致了地区产业趋同化，由此积累了众多的矛盾和问题。比如说，城乡差距、地区差距、居民收入差距过大，教育、文化、卫生等社会事业发展滞后，人口增长、经济发展同生态环境、自然资源之间的矛盾加剧，经济发展落后，经济整体素质不高和竞争力不强等问题。面对这些问题和现象，民族地区政府必须坚持科学发展观，加大经济、社会、人与自然关系的统筹力度。因此，着力解决社会事业发展严重不足的问题是民族地区政府应该首先考虑的问题。

二是实施社会发展优先战略有助于提高地方政府的治理能力，加快转变政府职能的步伐。从我国政府和社会的关系来看，政府的权威性太强大，社会发展和治理能力太弱小，这一强一弱，在民族地区表现得更为突出和严重。万能的政府并不适应市场经济的发育和发展，加快社会发展步伐，增强社会能力有助于政府职能的转变，发达的社会能力能够承担起政府的职能转变所转出的职能，使政府职能转变成为可依靠的力量，并提供迅速的转移平台。这是发展社会事业可以达到的一个重

要目标。

社会发展优先战略的实施，有利于政府利用和谐社会关系环境来吸引市场要素的流动，促进地方市场的建设，能为经济发展提供人力资本的保障和科技智力的支持，能引导政府加强社会基础设施建设，为地方经济发展奠定坚实的基础，能激发公民获取知识和信息，引导人们制度创新、能力提高等等。总之，社会发展优先能够使地方政府更多地关心政府自身的发展，关注社会公共利益的维护，有助于提高地方政府的治理能力，转变政府职能，有利于地方经济的建设。

三是社会发展优先战略的实施，有助于民族团结、社会稳定和共同繁荣。民族地区经济发展落后，是同社会发展的严重不足密切相关的。少数民族事实上存在的不平等既需要通过加快经济发展来解决，更需要经过大力发展社会事业来协调、来解决。因此，社会发展优先对于民族团结、社会稳定和各民族的共同繁荣是积极而必不可少的。

四是社会发展优先战略的实施，有助于政府制度的创新。从民族地区发展的性质来看，发达地区完成了以争夺地方资源、产品市场等流动要素为主的原始竞争阶段，初步完成了社会发展的原始积累，逐步进入到以制度建设为主的阶段。而民族地区大多处于边境地区，在发达地区开始进行竞争的时候，民族地区则服从国家战略安排，承担着边疆稳定的任务。在云南省的几个边境州市，这个特点就非常突出。在全国各地都在加快经济发展的时候，它们却承担着保卫边疆、巩固边疆的责任。可以说在相当长的时间内，主要的力量是投入到巩固边疆上，对国家安全、边疆稳定、民族团结作出了巨大的牺牲。如今，在激烈的竞争环境中，这些地区无法与发达地区同步进行竞争，处于落后状态，所以，民族地区竞争从本质上说还处于初级阶段，处于后发的劣势地位。民族地区要实现经济发展的赶超，就需要制度创新。必须强调指出，加强制度创新，需要加快社会发展来支撑。社会发展能够为制度创新提供结构优化和功能支持，社会和政府本身就是一种合作与竞争的关系。社

会发展能力强，能为政府制度创新提供社会支持。而社会发展中的良好结构能为政府制度创新优化社会资源并降低成本和风险。社会发展优先战略对于民族地区来讲，是一种可以积极加以探索的战略。

应该强调，社会发展优先战略是相对于政府的行政行为、投资方向而言的。所谓优先，就是指政府推动地区发展的关注点和政府投资的主要方向，应放在社会发展上，因为这是政府在市场经济条件下的最主要职能。在传统的思维方式和行为方式下，政府和老百姓的关注热点是不一样的。政府最关注的是 GDP 的增长，而老百姓最关注的则是社会事业的发展。这里的道理非常简单，GDP 对于老百姓的直接利益而言存在着诸多的环节和遥远的距离，其一，是制度、体制存在的问题导致财富向少数人聚集；其二，如果政府总是把增长了 GDP 又投向更多 GDP 的增长，就像鸡生了蛋，蛋又去孵鸡，没完没了，老百姓永远吃不到蛋，更吃不到鸡，这又怎么能让老百姓来关心 GDP 的增长呢？与之相反，老百姓最关注社会发展的原因就在于，每一项社会事业的发展都与老百姓的日常生活密切相关。显然，要使政府的关注点与老百姓的关注点统一起来，让老百姓像政府一样关注 GDP 的增长，其前提就是政府要像关注 GDP 增长一样来关注社会事业的发展。实施社会发展优先战略，对于政府来讲不能简单理解为在传统的计划、规划中增加一点社会事业的发展项目和多增加一点经费投入，没有战略思维上的根本性的转变，就不能从 GDP 就是一切、经济效益单边突进的传统惯性力中挣脱出来，真正在思想和行为上树立起经济与社会同等重要的战略地位，所谓社会发展，甚至教育发展都只能是一句口号，更谈不上优先。实施社会发展优先战略，需要从上至下摈弃以 GDP 论英雄的错误的政绩观，真正树立起人民利益至上的观念，克服浮躁、冒进和功利主义的心态，才能立足长远，立足全面、协调和可持续发展，真正树立和贯彻科学发展观。实施社会发展优先战略，从根本上看并不排斥以经济建设为中心，虽然，社会发展的成果不会直接

地立即表现为 GDP 的增长，甚至在一定时期内还会牺牲 GDP 的增长，但是，社会发展的真正意义恰恰在为经济建设长期的、可持续发展奠定着坚实的基础。无论是起点，还是落脚点，社会发展优先战略都体现着以经济建设为中心的总体战略，而不是相反。

有观点认为，只有经济发展了才有条件和可能来考虑社会发展的问題，西部地区经济落后，抓经济建设都力不从心，缺少社会发展的能力支持。这种认识无疑来源于传统的机械决定论的思维定势。事实上，无论什么地区，无论经济发展水平如何，就一个特定地区而言，科学的发展必须保持经济与社会相对平衡的发展，经济发达地区有与之相适应的社会发展目标，经济欠发达地区也有与之相适应的社会发展目标，所谓发达地区有能力发展社会事业、欠发达地区没有能力发展社会事业的观念是不能成立的，更不能成为一些地方政府长期忽视社会发展的借口。

云南地处祖国西南边疆，有4 000多千米的边境线，同时，民族众多，许多民族跨境而居，有近 10 个民族被称为“直过民族”，从封建社会、奴隶社会，甚至原始社会跨越式地进入社会主义社会。这种跨越的直接意义仅仅只是政治上的，“直过”民族地区的社会发育状况并没有因为有了“直过”而跃迁为发育程度很高的社会。20 多年的改革开放和经济发展优先战略的实施，随着经济建设的不断发展，本来发育程度就十分低下的社会状况，由于长期未能成为关注的热点，社会状况的滞后性越显严重，越来越成为经济发展、民族平等和边疆稳定的严重障碍。面对这样的现实，在区域发展战略上应该进行重大调整，积极探索在民族地区，至少在“直过”民族地区实施社会发展优先战略，倾各级政府和社会之全力，支持“直过”民族地区大力发展社会事业，通过这一战略的实施建立起与地区经济发展需要相适应的社会发展水平，为“直过”民族地区经济的快速和可持续发展夯实基础，在真正意义上完成“直过”民族的跨越式发展。

就当前来讲，实施社会发展优先战略，重点应该放在两个方面。一是放在包括教育、卫生、社会保障等社会事业的发展上，这是民族地区和各级政府要特别给予关注的。如果不解决这一问题，经济的可持续发展只是一句空话。二是就民族地区的城市社会、农村社会的发展而言，坚持社会发展优先战略，重点应放在农村社会发展上。在效率优先的大背景下，中国农村是一个逐渐被效益遗忘和遗弃的角落，农村不可避免地出现了严重的衰败趋势，这正是构成“三农”问题的一个重要因素。“三农”问题中最重要的是农民收入提高的问题，是一个经济问题。但社会发展的严重衰败不能不引起我们的高度重视，或许，这也正是十六届五中全会提出建设社会主义新农村的真正动机。

总之，在坚持以经济建设为中心的形势下，强调社会发展优先，以社会发展优先来带动经济、社会的全面、协调、可持续发展，这不失为民族地区发展的重要战略选择。做出这样的战略选择，显然已不仅仅是需要智慧的问题，更需要的则是胆量和勇气。

目 录

论西部地区“社会发展优先”战略的选择

(代总序) 纳 麒(1)

综合报告

云南灾害与抗灾、防灾总报告 赵俊臣(3)

专题报告

2005 年云南地震与抗震、防震报告

..... 乔召旗 李茂莹(35)

云南旱灾与抗旱报告 罗荣淮(53)

云南洪涝灾害与抗洪救灾报告 宣 宜(81)

云南省滑坡、泥石流灾害及救灾报告 宋 媛(94)

云南农作物病虫害及其防治报告

..... 梁 川 金吉斌 李亚红 吕建平(118)

云南省外来生物入侵及其防治报告 赵俊臣(130)

云南重大疫情(人、畜)及其防治报告 张体伟(151)

云南省重大煤矿事故报告 马 骥 吴 煜(182)

案例报告

大姚地震抗震及社会救助的经验教训
..... 秦 钢 徐卫涛(201)

陇川县特大泥石流和洪涝灾害
..... 乔召旗 秦 钢(210)

附 件

云南省疾病预防控制中心 (219)

云南省灾害防御协会 (222)

云南省森林防火指挥部及其办事机构 (223)

云南省抗震防震机构 (227)

后 记 (233)

综合报告

云南灾害与抗灾、防灾总报告

赵俊臣（执笔）

云南是一个多灾害的省份，有“灾害年年有，无灾不成年”之说，抗灾防灾的任务极其繁重。

2005 年，云南省内灾害发生具有种类全、频率高、范围广、危害大等特点。在省委、省人民政府的正确领导下，全省干部群众团结奋战，取得了抗灾救险的伟大胜利。

一、2005 年灾害与防治

（一）地震略有减少减弱

2005 年以来，全国地震活动总体水平比 2004 年有所减弱。云南省的地震仍然继续着其周期性、交替性、迁移性和原地重复性的特点，但是总体比 2004 年次数有所减少、破坏性减弱、等级下降。具体情况如下：

1. 地震发生次数

2005 年云南省共发生 4 级以上地震 10 次。其中，无 6 级以上地震；5.0~5.9 级地震 3 次，文山、会泽、思茅各 1 次；4.0~4.9 级以上的地震 7 次。其空间分布是：保山 2 次、梁河

1 次、昭通 1 次、会泽 1 次、元谋 1 次、思茅 1 次。云南省最大的地震为文山和会泽的 5.3 级地震，其次是 1 月 26 日思茅的 5.1 级地震。

2. 地震破坏及伤亡情况

思茅市翠云区的六顺乡、龙潭乡、思茅港镇受损严重，地震使灾区部分建筑物倒塌损坏，许多民房墙体出现裂痕，屋顶瓦片被震落，有 4 人受伤，云南著名景区西双版纳傣族自治州也受到地震影响，部分民房受损，1 名孩子受伤。

会泽县有 26 人受伤，多间房屋被毁。

文山地震的震中地区位于文山县马塘、秉烈、红甸三乡镇结合部，文山县城和砚山、西畴、丘北三县均有震感。震区一批房屋倒塌和受损，水库、通信、公路等基础设施不同程度受损。因地震时大家基本都在室外，所以没有造成人员死亡，有 16 户房屋倒塌。

3. 2005 年地震灾害特点

(1) 地震灾害比 2004 年有所减弱。2005 年地震灾害造成的受伤人数和经济损失均比 2004 年减少，且无人员死亡。

(2) 区域分布不明显。2005 年的地震灾害，没有集中分布，而是区域分散，分布在北纬 $98^{\circ}32'$ ~ $104^{\circ}04'$ 和东经 $22^{\circ}34'$ ~ $27^{\circ}15'$ 之间，范围比较广。南有思茅和文山，北有昭通和元谋等。

(3) 震害最重的是会泽，其次是思茅。

(4) 地震预报系统的增强，对于减少伤亡起到关键作用。

4. 震后应急及救灾

思茅市的第一批救灾物资和救灾资金于 2005 年 1 月 26 日下午运抵灾区，其中有棉被 500 床、帐篷 300 顶和部分粮食，已陆续发放到灾民手中，4 名受伤群众及时得到救治，情况良好。

2005 年 8 月 13 日文山灾情发生后，当地政府迅速组织受灾群众转移和进行安置，及时将库存和邻县调运的 118 顶帐篷和 252 床棉被运往灾区。省政府紧急安排的 200 万元应急资金