

中国救灾制度研究

孙绍骋 著

三-714



商务印书馆

中国救灾制度研究

孙绍骋 著

商务印书馆

图书在版编目(CIP)数据

中国救灾制度研究/孙绍骋著. —北京: 商务印书馆,
2004

ISBN 7-100-04182-1

I. 中… II. 孙… III. 救灾-制度-历史-研究
-中国 IV. D 69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第047385号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

ZHONGGUÓ JIÙZĀI ZHÌDÙ YANJIŪ

中国救灾制度研究

孙绍骋 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

河北三河市艺苑印刷厂印刷

ISBN 7-100-04182-1/D · 347

2004 年 7 月第 1 版 开本 787 × 960 1/16

2004 年 7 月第 1 次印刷 印张 20 3/4

定价:30.00 元

“当尧之时，天下犹未平。洪水横流，泛滥于天下；草木畅茂，禽兽繁殖，五谷不登；禽兽逼人……舜使益掌火，益烈山泽而焚之，禽兽逃匿。禹疏九河，濬济漯而注诸海；决汝汉，排淮泗而注之江。”

——《孟子·滕文公上》

序

工业革命以来,高速发展的生产力推动了社会经济的发展,但因发展中忽视了对环境的影响和防灾的认识,导致了社会、人口、资源、环境、灾害等因素之间的不协调,造成了生态环境濒临崩溃的危机和灾情的累计上升。形成这种矛盾的核心在于人类尚欠缺对社会发展的自我控制能力和对自然的适应与维护能力,而解决矛盾的方法则在于加强人类对自身适应和防护的能力及其科学管理。

自然灾害,特别是突发性的自然灾害,是人类行为和自然动态之间相互作用最为剧烈的现象,对社会经济可持续发展的破坏也最为直观。自然灾害是公共安全的大敌,也是影响社会可持续发展的重要制约因素。

中国是一个历史悠久的文化古国,关于自然灾害的灾情和防、救的管理有3 000余年的历史记录和丰富的考古发现。本书总结了我国救灾措施、制度在不同历史时期的基本情况,阐述了我国救灾制度的演变,系统考察了救灾制度的研究情况,对今后救灾工作中面临的问题提出了自己的看法。这对于在中央民政部门有十多年工作经历的救灾工作人员,自觉地从中国丰富的救灾历史中吸取养料,探讨救灾制度的沿革,提出发展中国救灾制度的建议,这是很值得赞赏与鼓励的。

我认为,开展研究中国古代减灾思想,并与当前灾害的科学思考加以比较,对于今后的减灾工作有重要的参考价值。

就灾害科学而言,无论国际还是国内,无论是关于灾害发生的机理、灾害观测的技能、减灾工程的设计,还是关于防灾的技术、社会管理和政策,都还有很多难点和结合点。因此,可以从灾害理学、灾害工学和灾害律学三个方面研究中国的灾害史。

灾害理学之辩。古人关于自然灾害的成因,原则上也是受“神天”和“人



天”两种自然观所控制的,神天观念下为多种灾异现象的发生与运行都设了相应的神位,如龙王事水旱,雷公、电母、风神、火神等各有其事。相反,持“人天”观念的人则客观地观察、记录直至探究各种灾异的成因。例如,人类对于相对罕见的地震来说,神秘感最为突出,但是在几千年前已有地震的观察与描述“烨烨震电”,西周末,伯阳父大夫还提出“阳伏而不能出,阴循而不能蒸,于是有地震”的地震成因阴阳矛盾论。

然而,古人关于灾害成因的求理,多限于肉眼的观察与天地理念的思维。直到西方现代科学把自然灾害成灾过程引入微观和理化要素的描述和研究的形态逐步传入国内,才使得我国的灾害科学依附于天、地、生、气、水、固,各基础学科开始了分门类的灾害研究。

抗灾工学之果。正确对待天灾与人的关系,人既“敬天”,也抗灾于工。几千年来,古人建造了无数的抗灾工程,使中华文明在严重自然灾害的恶劣环境中得以繁衍发展,其功卓然。

考古资料表明,氏族聚居遗址周围时有壕沟。尧、舜、禹时有大洪水。《史记·河渠书》详细介绍了大禹治水的艰难工程,禹“随山浚川,任土作贡”。现代研究表明,大约在公元前 21 世纪之前,曾发生过一次空前的大洪水,这次洪水摧毁了人类许多早期文明。如在两河流域(今伊拉克)发生的洪水把该流域的苏美尔文明基本毁灭。约在同时期的大禹则主动地以开山引水来治理洪水。在大禹精神和事迹的鼓舞下,自古至今,在中国修筑了许多堤坝和运河,如黄河堤防、长江堤防、鸿沟、郑国渠、白渠、勺陂、大运河、东南沿海大海塘等,在发展农业生产、保障人民生命财产方面起到了巨大作用。新中国成立后,在经济建设方面首先是治水,主要整治了长江、黄河、淮河、海河等七大河流。纵观我国的灾害工学,虽然历史上有“大禹治水”和“李冰修堰”的辉煌,但对我国严重的水、旱、震、风等巨灾而言,灾害工学的理论和工程实践与先进国家相比都有很大差距。

灾律学之治。所谓减灾律学实为广义之灾害管理。我国历朝虽然在灾害求理和抗灾工程的科学思想方面,有诸多疑难和争辩,甚至是“人”与“神”、“地”与“天”、“彼”与“此”的论战。可以说,直至以现代科学为本的灾



害学,仍然充满了科学之辩,这是由科学的本质所决定的。把灾害管理冠之以“律学”,实为古代灾害管理之真谛:上律朝纲,中律吏政,下律民风。

上律朝纲者,历代君王均以巨大灾异与朝代之兴亡为戒,所以他们经常要祭天祀地,制司天鉴,注意天地之变异,同时也容臣子疏谏,要皇帝下“罪己诏”,这在另一侧面也反映了历朝统治者对灾民的一种责任感。

中律吏政者,历朝对灾事都有一系列的法令,责吏属进行“报灾”、“勘灾”、“定灾”、“赈灾”、“恤灾”等等的律法和功罪赏罚之吏治。如湖北云梦睡虎地出土的秦国法律《田律》规定报灾项目为旱、涝、风、虫,报灾的时限为秋中,漏、误、迟报予以惩罚。《后汉书·礼仪志》记载:朝廷要求“自立春至立夏尽立秋,郡国上雨泽”。沿大河有上、中、下游遥报之律。出入京师之命官有沿途查报灾情之责。明《农政全书》载,明洪武元年(1368年)八月,诏曰:“今岁水旱各处,所在官司不拘时限,从实踏勘实灾,豁免租税。”清政府户部颁布的《灾伤蠲赈办法》对勘灾的内容、形式有详细规定。古代对灾害的评估是根据对历年农作物产量的评估推算的,按“十分法”评定,因农作物的收成是朝廷赋税的依据,所以对此十分重视。除与农事有关的灾害管理之外,对其它重灾如地震,也有相应的赈灾法治。此外,沿大江、大河朝廷还专设河道总督和汛兵等。总之,历代对吏属灾事的法令是很具体的、很细致的,赏罚的律令也极为严格。了解这些,对我们现今的灾害管理法治的建设很有参考价值。

下律民风者,即对庶民的灾害宣传和灾害的道德修养。《后汉书·桓谭传》载:“盖善政者,视俗而施教,察失而立防。”这就是对庶民的灾害教育及减灾意识和道德的推动。管子很多著述中还不断介绍防灾、避灾的种种要领,徐光启的《农政全书》中阐述了很多农事防灾、防虫的具体作法。清董书甲于辽宁岫岩县一片新植幼林旁立碑“昭示后人起而效之”。

古代减灾之上、中、下三律当为现代灾害管理学之精神,取其精华,宜时而立。

自然灾害还会伴随着自然的变化与社会的发展而发展,有如人体的演化成长与疾病的辩证关系,人类对灾害的认识与行动也必将走上逐步协



调。通古论今也只是一个时段的认识和行动,正误将为历史所扬弃。

本书着重于救灾制度研究。救灾是灾害发生后对灾民进行抢救、转移、安置、创造生存条件、恢复正常生活、生产和社会秩序的紧急行动。要完善救灾组织系统和信息系统,有针对性地制定综合救灾预案和应急救灾方案,推动救灾工作标准化、规范化、社会化进程。同时要研究救灾技术,研制救灾设备、装备,完善救灾物资储备,建立应急性的通信系统和交通运输系统。如何确保救灾工作的进行,需要有制度加以保障,这正是灾律学所含之内容。

50多年来,我国减灾工作取得了巨大成就。年均因灾死亡人数从新中国成立初期的数万人,已经下降到2003年的2259人。就人口比例而言,新中国成立初期,受灾死亡人数是全国人口的百万分之二三十,现今是小于百万分之二。

书中涉及的危害分级管理,是很重要的一项工作。作者应以度量灾情大小的“灾度”作为指标,给出定量的分级管理制度,但因情况比较复杂而未果。因此,这个原则性的问题还必须深入研究,以求给出更加实际、更为科学的分级管理准则。

我国已经有数十个减灾救灾的法律法规,尚缺乏救灾大法。作为一个世界上人口最多的国家,迫切需要救灾大法的制定和颁布。全国人民按照救灾大法进行救灾,可以提高救灾效率,减轻人民和国家的负担。

发达国家在灾害救助过程中,重点已经由抗灾救灾转向预防灾害,它们往往在灾害造成损失之前就有能力进行有效处理和干预,从而达到了救灾目的。在我国的救灾工作中,长期存在“头痛医头,脚痛医脚”的现象。2004年,民政部救灾救济司经过机构改革,由单一的救灾处,变成救灾处、备灾处和捐赠处。这是一次发挥综合管理功能的变革,必将带动地方救灾机构的改革。近年来在国务院的领导下,民政系统在全国建立了十个中央级救灾物资储备库,地方上也相应建立了上百个救灾物资储备库,这是灾前准备、提高灾后救灾效能的一项措施。



本书的出版,将会加快我国救灾制度的完善,提高救灾工作中法律法规的意识,促进救灾领域的依法行政,以及推进救灾大法的制定。祝愿我国的救灾行政加快走上更加科学化、更加法制化和更好的服务于灾民的道路。

马宗晋

2004年5月15日

目 录

导言·····	1
上篇 概述 ·····	1
第一章 自然灾害概述·····	3
第一节 灾害·····	3
第二节 自然灾害的规律及其影响·····	16
第二章 研究中国救灾制度的意义及方法·····	22
第一节 研究中国救灾制度的意义·····	22
第二节 研究方法和思路·····	28
中篇 1949 年以前的中国救灾制度研究 ·····	35
第三章 中国古代的救灾思想和救灾措施·····	37
第一节 综述·····	37
第二节 历代的救灾思想·····	40
第三节 对历代救灾制度的认识·····	49
第四章 救灾主体·····	52
第一节 历代救灾工作的管理体制·····	52
第二节 历代救灾机构沿革·····	54
第三节 中央政府·····	56
第四节 地方政府·····	58
第五节 对救灾官员的奖惩制度·····	62



第五章 防灾减灾措施·····	66
第一节 发展农业·····	66
第二节 兴修水利·····	78
第三节 储备粮食·····	83
第四节 厉行节约·····	90
第六章 救灾措施·····	98
第一节 赈济抚恤·····	98
第二节 平糶与借贷·····	109
第三节 减免税赋·····	114
第四节 移民·····	119
第五节 民间自救·····	120
下篇 1949 年以后的中国救灾制度研究·····	125
第七章 现行救灾体制·····	127
第一节 救灾工作的地位和范围·····	128
第二节 救灾工作的方针政策·····	130
第三节 救灾工作的管理体制及机构·····	146
第四节 救灾工作的任务·····	152
第五节 救灾工作的法律制度·····	154
第八章 救灾工作取得的成就·····	163
第一节 安置灾民,恢复生产·····	164
第二节 生产自救,互助互济·····	169
第三节 分级管理,综合协调·····	171
第四节 完善规范救灾制度·····	175
第五节 救灾工作的基本经验·····	176
第九章 救灾主体分析·····	180
第一节 政府·····	180



第二节	非政府组织·····	195
第三节	其他主体·····	203
第十章	救灾资源流动过程分析·····	214
第一节	信息流动·····	215
第二节	资金流动·····	218
第三节	物资流动·····	226
第十一章	救灾环境分析·····	232
第一节	自然环境与灾害·····	232
第二节	体制、经济、人文环境与救灾·····	239
第三节	救灾工作面临的新社会环境·····	250
第十二章	对我国当前救灾制度的建议·····	262
第一节	构筑多主体的救灾体系·····	262
第二节	优化救灾过程,提高救灾效率·····	270
第三节	加强救灾法制建设·····	284
第四节	充分利用市场经济手段和媒体·····	296
第五节	防灾减灾·····	300
结束语	·····	308
参考文献	·····	310
后记	·····	314

上 篇

概 述

对本书的主题——中国救灾制度讨论之前，我认为有必要先谈一谈灾害和自然灾害，交待一下研究中国救灾制度的意义、研究方法和基本思路。当然，在介绍灾害的基本情况时，主要以国内外许多灾害学人士的研究成果为基础，没有超越和创新，因为本书的注意力并不在此。所以，本篇将以文献综述的方式介绍灾害的定义、分类、特点、成灾机制等基本问题，以了解灾害的基本规律，为后面进行救灾制度研究提供科学的基础。

自然灾害概述

第一章

大约人类历史上从未像现在这般频繁地使用“灾害”或“自然灾害”的字眼。今天,人类对自然,包括自然灾害的认识还是十分肤浅的,在自然灾害面前,人类仍然显得太弱小了。但是,人类毕竟已不再把自然灾害视为上天或神的意志,而是能够比较科学地认识自然灾害,并且能够运用所掌握的科学技术知识来抵御它,减轻它所造成的损失。

第一节 灾害

关于灾害,各国学者多有论述,但涉及定义则具体表述各不相同,迄今为止,尚未有一个公知公认、为大家所普遍接受的规范性概括。

一、灾害的定义

我国学者罗祖德、徐长乐认为,“灾害是由自然原因、人为因素或二者兼有的原因而给人类的生存和社会的发展带来不利后果的祸害”。

日本学者金子史郎把灾害定义为:“它是一种自然现象,与人类关系密切,常会给人类生存带来危害或损害人类生活环境。这样的自然现象称为灾害。”

澳大利亚学者 W. 尼克·卡特认为,“灾害是一种突发的或逐渐积累的自然或人为事件。它的侵害是如此之严重,以至于受影响的社会必须对它采取专门的对策”。

我国学者谢礼立认为,自然灾害“是指发生在生态系统中的自然过程,可导致社会系统失去稳定和平衡的非常事件,其特点是使社会造成生命和



财产损失或导致社会在各种原生或有机的资源方面出现严重的供需不平衡”。

综合各家之言,我们不难发现,大部分关于灾害的定义的论述,都试图反映灾害的以下特征或内涵:①对于人类社会而言,灾害是一种不幸事件;②这种不幸体现在灾害对人类社会的不良影响上,如危及人类的生存和健康,造成社会物质财富的损失和破坏等等;③导致灾害的原因既可能来自自然,也可能发源于社会;④这些来自于大自然或社会的某些破坏力,是作用于或最终作用于人类社会的;⑤这些破坏力超越了人类社会既有的抵抗力。

二、灾害的分类

关于灾害的定义是多种多样的,而关于灾害的分类同样也是多种多样的。当前在社会上,甚至在科学界对这些灾害都还没有一个清楚的分,以至于人们在口头上、文件中,甚而在科技文献里,都出现混杂的,甚至含混不清的名称。

目前,大致有这么几种分类。就灾害后果而言,灾害分为特大灾害(或称毁灭性灾害)、重大灾害和一般灾害;就灾害的过程特征,分为突发性灾害和缓发性灾害;就灾害影响区域而言,分为全球性灾害、区域性灾害、国家性灾害、地区性灾害和局部性灾害;就动力等因素而言,分为自然灾害、人为灾害(或称社会灾害)和人为—自然复合灾害;就灾害成因而言,分为大气圈灾害、水圈灾害、生物圈灾害、岩石圈灾害和天文灾害;就受灾体而言,分为城市灾害、农村灾害、海洋灾害和陆地灾害等。这些分类方法常在不同场合被人们运用,都各有其道理,又都有着其欠明确、欠严密的缺陷。

也有些学者力图以系统理论为指导,以地球表层系统结构为依据,对灾害进行系统分类。

有必要指出的是,自然灾害与社会灾害之间并没有绝对的界限,某些灾害的起因可以是自然的,也可以是社会的,或者两者同时兼而有之,其中某



种灾害成因起主导作用。如地震谣言、新闻媒体报道非政府部门地震预报意见、天气异常造成人群的无端猜疑等等原因造成群众不必要的恐慌、外逃、停工停学、抢购风、搭防震棚。这是因自然原因而引起的社会灾害。再比如错误的规划,由于人口增加、耕地减少,在河滩地搞开发区,造成中小洪水产生大灾;未进行地质勘探,在不稳定的地层上建工厂、造楼房,造成严重的地质灾害。这是由社会因素而引起的自然灾害。显然,我们平时所讲的“灾害”,往往是“自然灾害”的简称,同时也包括与其密切相关的“社会灾害”。当然,社会灾害并非泛泛而论的社会灾害或人为灾害,而是被称之为社会—自然灾害或是自然—社会灾害的社会灾害。换言之,我们今天所说的“自然灾害”概念既包括了全部的“天灾”,也包括了相当一部分的“人祸”。

三、灾害的特性

灾害是一种过程,也是一种现象,具有自己的特性。灾害大致有以下几方面基本特性。

1. 灾害的普遍性和恒久性

就某一时间段而言,灾害时时、处处无所不在。所以有人说,中华民族五千年的历史也是一部与自然灾害作斗争的历史。

2. 灾害的多样性和差异性

世界上的灾害是多种多样的,这些灾害在形成的原因与机理、产生的过程、方式与后果及其影响所及的时空范围等方面都存在着极大差异。这就产生了灾害的多样性与差异性。灾害的多样性与差异性而造成灾害复杂性与模糊性的一个重要因素。

3. 灾害的全球性与区域性

一方面,灾害在全球每一角落都有可能发生;另一方面,任何一种灾害,其发生和影响的范围都是有限的。当然,这两者并不矛盾,前者是就各种灾害即灾害总体而言的,后者则是就单个灾害种类而言的。

4. 灾害的随机性与可预测性