

国家211工程重点学科建设

国家985工程建设

农业经济史丛书

山东农业救实史研究

王强

(1949-2009)

王强 著

中国农业出版社

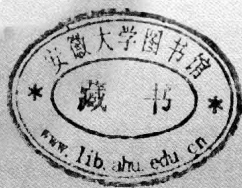
国家 211 工程重点学科建设

国家 985 工程建设

农业经济史丛书

山东农业救灾史研究 (1949—2009)

王 强 著



中国农业出版社

农业经济史丛书

总 序

王秀清

农业作为一项为人类生存提供食物、纤维、饲料、能源和多功能的特殊产业，借由人类对粮食安全、能源安全和生态安全的担心而影响和改变着不同时期不同国家的农业经济根本性质以及与之相适应的农业政治态势。诚然，为了解决当今存在的农业问题，需要我们从未来发展的角度，从国际合作与分工的视野来寻求解决不同国家不同农业问题的出路，似乎没有必要考虑已经离我们远去的历史。当前我国乃至世界范围内的农业经济学者在农业经济研究过程中投入了大量的精力进行复杂的模型构建和计量经济检验，期望能够发现一些规律来指引当前乃至未来农业政策的制定。更有一些学者甚至不去思考农业经济发展背后的内在运行规律，仅仅通过所谓的统计检验来验证经济变量之间似是而非的关系。然而，如果我们改变所研究问题的时间跨度，你会发现有些变量在短期内非常显著，在长期内则不显著。而又有一些变量，在短期内不显著，在长期内则非常显著。如果我们想规划美好的未来，就必须在研究问题中放宽历史的视野，因为今天的农业现状和农业问题不是凭空而降的，它从历史走来、带有历史的烙印，同时创造新的历史并进而影响未来。我们深刻感受到需要通过农业经济史的研究来为农业经济研究和农业经济学的发展提供史学营养。

中国农业大学作为我国农业高等教育的一家重要机构，曾经在农业史教育和研究方面取得突出的成绩，至今仍为学术界所称

道。王毓瑚、董恺忱、于船、张仲葛、杨直民等农史学家曾经先后在中国农业古籍整理、比较农业史、中国畜牧史和中国古代农业史等领域做出杰出的学术贡献，促进了我国农史学科的发展与国际交流。然而，多年来，由于种种原因，中国农业大学的农史学科一直处于停滞状态。值得欣慰的是，近年来，一批年轻学者开始转向农业经济史的研究，这一研究取向得到了校方的鼎力支持，于2006年在农业经济管理一级学科目录下自主增设了农业经济史博士点，旨在为有志于从事农业经济史研究的年轻学子提供一个高水平的教育与研究平台，期望通过多年的努力，不仅能够从历史的角度发现一些农业发展的内在规律，而且可以从各国农业发展的经验中提炼总结出一系列迄今乃至今后仍然可以发挥作用或影响的制度、技术和政策。

为了系统地记录和展示这些年轻学者们在农业经济史领域取得的一系列学术进展，在中国农业大学985工程项目的支持下，决定不定期陆续出版“农业经济史丛书”，期望借此促进学术交流，增强农业经济学者的历史视野，最终为寻找解决我国农业农村经济发展中不断出现的新问题提供史学营养。

序

随着全球性灾害事件的陆续发生，如何防御灾害、减少灾害造成的损失成为社会各界关注的焦点之一，各种论著陆续问世。《山东农业救灾史研究（1949—2009）》一书，是王强同志在其博士论文基础上修改完成的，是一部立足于山东省、探讨农业救灾的区域经济史著作。

山东是我国的农业大省，是一个灾害频发的地区，仅就近代而言，黄河中下游泛滥造成的哀鸿遍野、田地荒芜的局面就令人触目惊心。新中国成立以后，由于特殊的地理环境以及多变的气候条件，灾害也给山东的经济建设造成巨大阻碍。特别是近年来，连续大旱更是严重影响着山东省农业的健康发展。因此，对山东农业救灾史进行研究就显得尤为重要。

虽然之前已经有学者对山东省的自然灾害史做过研究，但《山东农业救灾史研究（1949—2009）》一书在学习借鉴的基础上，展现了其独特的价值。作者通过多种样式的图表、丰富的数据展现了山东省主要农业灾害的类型、发生周期以及危害；并创新地通过将山东省的抗灾救灾划分为新中国成立初期、人民公社时期以及改革开放之后三个时期，使这种较长时段的研究既有独立性，又有系统性，既有个性，又能总结出共性；作者最后提出的一些山东省农业救灾制度演变的经验，不仅适用于山东省，对整个中国社会都是有所借鉴的。

王强是中国农业大学经济管理学院农业经济史博士点第一届博士研究生。作为一名在职攻读博士学位的学生，他克服了工作与学习之间的矛盾，在积极修完各门课程的基础上，结合在山东省政府应急办公室工作的实际，选择了新中国成立以来山东农业

救灾史进行研究，其成果为未来山东省乃至全国农业救灾制度的改革与完善提供了史学借鉴。

作为指导教师，看到学生的著作得以出版，我倍感欣慰。希望王强能够结合所取得的成果，更好的开展工作。也相信该书的出版能够为农业经济史学工作者提供一定的营养。

王秀清

中国农业大学经济管理学院教授

2011年1月24日

摘 要

中国自古就是一个灾害频发的国度，作为农业大省的山东省，在其发展的过程中同样受到灾害的严重制约。如何规避灾害风险，促进经济又快又好的发展是本论文主要解决的问题。论文以新中国成立 60 年为时代断限，在回顾历史的基础上，探寻山东省灾害发生的规律，并总结救灾的基本经验。

论文认为，山东灾害频发的主要原因是受气候变化、地理环境以及经济建设布局失误等多种因素的综合影响。新中国成立后常发生的灾害类型中，旱涝灾害是主要的致灾灾种，对山东省粮食产量增长造成重大损失。具体而言，旱灾是主要致灾灾种，与粮食产量呈现明显的负相关。而洪涝灾害则仅呈微弱的低度相关。

对山东省救灾制度的研究是论文的重点。论文将山东省的救灾活动划分为新中国成立初期（1949—1957）、人民公社时期（1958—1978）、改革开放以来（1979—2009）三个时期，认为在分一个时期救灾活动既有共性，又有自己的特征。在新中国成立初期，在恢复经济建设的同时，面临着严重的灾害威胁。山东省响应中央救灾政策，建立了生产救灾委员会，并完善报灾勘灾制度，形成了生产自救、政府赈济、开展社会互助、吸收传统救荒经验、派遣军队救灾、建立仓储制度等一系列行之有效的救灾制度，效果明显，有力地促进了山东国民经济的恢复与发展。人民公社时期虽然受到政治的干扰，但在救灾制度的建设上仍取得了进步，在继承成功的救灾经验的基础上，创造性地发明了“瓜菜代”运动，生产救灾也渐向深入，防汛抗旱建设效果明显。但由于受到经济建设计划失误影响，减灾活动缺乏科学论证，并受到

政治的严重干扰,各种建设事业耗费巨大。改革开放以来,随着国家建设重心的转移、家庭联产责任承包制的推行以及众多改革措施的全力推行,山东抗灾救灾工作成效显著,自然灾害救助能力、救灾工作的规范化、救灾快速反应能力,特别是应对突发特大自然灾害的应急能力均有了较以往明显的进步。新制度随着科技的进展而不断获得创新,灾害应急管理制度业已建立,救灾款发放随着国家财政制度的改革而改变,救灾与扶贫开始有效的结合起来。

总结 60 年的救灾制度演变,论文认为有几项经验值得关注:重视自然条件对灾害发生和救灾制度选择的影响、国家和地方政府财力对农业救灾效果的影响、救灾设备、救灾技术对救灾效果的影响以及强调政府和民间救灾组织的相互配合、预防措施与应急措施的相互作用。同时也必须警惕救灾中的寻租行为,并适当加大救灾的资金投入、培养灾民的防灾自救意识。

论文最后提出,未来救灾应建立多元化的救灾制度主体、坚持救灾与生产的结合以及完善灾害损失补偿机制等。

关键词: 山东 灾害 农业救灾

[illegible]

• 1 •

(一) 生物灾害	40
(二) 山东蝗灾	44
四、疫病灾害	46
(一) 疫病概况	46
(二) 动物疫病	47
五、地质灾害	48
六、山东省农业灾害发生的特征与原因	49
(一) 特征	49
(二) 山东省灾害成因分析	50
七、农业灾害的实际影响	58
(一) 对农业经济的影响	58
(二) 对人畜生命安全的影响	71
(三) 致使房屋受损、倒塌	75
第三章 新中国成立初期 (1949—1957) 的农业救灾	76
一、1949—1957 年农业灾害概况	76
二、农业灾害救济制度	80
(一) 建立救灾机构	80
(二) 完善勘灾报灾制度	82
(三) 新中国成立初的救灾制度	83
三、农业救灾的成效	101
(一) 加强了防汛抗旱工程的建设	102
(二) 增加了灾民的收入	103
(三) 解决了生活困难	104
(四) 加强了农业技术装备	105
(五) 稳定了社会秩序	106
(六) 革新了传统社会的救灾方式	108
(七) 积累了丰富的经验	108
四、新中国成立初灾害救济中存在的问题	109

第四章 人民公社时期（1958—1978）的农业救灾	113
一、1958—1978 年农业灾害概况	113
二、人民公社时期的农业救灾制度	117
（一）救灾方针与机构的演变	117
（二）农业救灾制度的发展	120
三、人民公社时期救灾的成效	143
（一）生产救灾成效明显	143
（二）防汛抗旱工程建设取得新进展	145
（三）农业机械化水平有所发展	146
四、人民公社时期农业救灾存在的问题	148
（一）经济计划失误削弱救灾能力	148
（二）防汛抗灾中缺乏科学论证	149
（三）救灾活动受政治干扰严重	150
第五章 改革开放以来的农业救灾（1979—2009）	151
一、改革开放以来农业灾害概况	151
二、农业灾害救济制度	156
三、农业救灾制度的创新	162
（一）财政改革引发的救灾款项发放方式的变革	163
（二）确立了救灾与扶贫结合的重要思路转变	164
（三）建立救灾扶贫储金会与灾民救助卡制度	164
四、传统农业救灾制度的发展	166
（一）继续完善生产救灾制度	166
（二）抢救保护灾民的生命财产	168
（三）积极开展国家赈济	168
（四）募捐赈灾	178
五、改革开放以来山东农业救灾的成效	180
六、改革开放以来山东省农业救灾制度存在的问题	186

(一) 农民对农业保险认识淡薄, 参与力度不大	186
(二) 现行灾害应急管理制度存在缺失 ——以 2008—2009 年山东大旱为中心	187
(三) 现行应急机制出现问题的原因	189
第六章 农业救灾制度演变经验	192
一、自然条件对灾害发生和救灾制度选择的影响	192
二、国家和地方政府财力对农业救灾效果的影响	199
三、救灾设备、救灾技术对救灾效果的影响	204
四、政府和民间救灾组织的相互配合	208
五、预防措施与应急措施的相互影响	211
第七章 结论与讨论	216
一、结论	216
(一) 60 年山东省农业救灾制度的经验	216
(二) 60 年山东省农业救灾制度的教训	217
二、讨论: 未来农业救灾制度的演进方向	219
参考文献	221

[illegible]

• 1 •

表 2-21	山东省受灾面积、成灾面积与粮食产量 相关系数计算与显著性检验结果	70
表 2-22	山东省因灾损失情况	72
表 3-1	1949—1957 年山东主要农业灾害情况	77
表 3-2	山东灾歉减免标准	90
表 3-3	1950 年寿光 8 个区借粮情况	98
表 4-1	1958—1978 年山东省主要灾害情况	114
表 4-2	惠民县灾害与救济情况表	127
表 4-3	1958—1978 年山东省部分县救灾款 发放情况表	129
表 4-4	人民公社时期泰安市救灾款投入情况	131
表 4-5	人民公社时期威海救灾情况	133
表 4-6	淄博市自然灾害救济费发放情况	133
表 4-7	济宁市灾害救济情况 (1949—1978)	134
表 4-8	临沭县救灾物资情况 (1961—1978)	134
表 4-9	人民公社时期山东省税收减免情况	135
表 4-10	人民公社时期山东救灾款物汇总	138
表 4-11	德州地区 1961 年移民情况	140
表 4-12	人民公社时期山东省救灾成果	144
表 4-13	1976 年山东农业机械化水平 较 1965 年增长情况	147
表 5-1	山东省主要农业灾害与粮食灾损情况	154
表 5-2	灾害等级划分标准	161
表 5-3	灾害损失和响应级别	161
表 5-4	青岛市救灾款发放情况统计表	169
表 5-5	1988—2002 年肥城市灾害救济情况统计	170
表 5-6	1978—2007 省级拨付救灾资金情况一览表	170
表 5-7	山东垦利县防雹增雨工作 (1996—2002)	177
表 5-8	山东省对各地的灾害救助情况	179

表 5-9	山东省农业机械拥有量变化 (1979—2007)	184
表 5-10	近年来 (1991—2006) 国家救灾支出 与财政支出关系	190
表 6-1	山东省救灾制度演变对比表	193
表 6-2	全国抗旱投入收益表 (1991—2000)	202
表 6-3	水灾防治技术四阶段特征	205
表 6-4	中国历年颁布的自然灾害类 法规汇总 (1980—2008)	214
图 2-1	新中国成立以来山东省因旱受灾面积变化图	18
图 2-2	山东省干旱比例波动图 (1978—2007)	21
图 2-3	山东省洪涝灾害面积变动图	22
图 2-4	山东省洪涝灾害变化图 (1978—2007)	25
图 2-5	山东省低温灾害受灾成灾面积变动图	29
图 2-6	山东省无霜期区域分布图	30
图 2-7	山东省初晚霜时间分布图	31
图 2-8	山东寒潮分布变化 (1971—2000)	33
图 2-9	新中国成立以来山东省的台风年度 发生次数 (1949—2000)	35
图 2-10	山东各月份冰雹发生次数图	39
图 2-11	山东省风雹灾受灾成灾面积图	40
图 2-12	山东省农作物病虫害发生 趋势图 (1950—1990)	42
图 2-13	山东省农作物病虫害数量 变化图 (1950—1990)	43
图 2-14	山东蝗灾受灾情况 (1950—1990)	45
图 2-15	山东省地震灾害波动图 (1960—1990)	49
图 2-16	1949—2008 年山东农作物受损情况	60
图 2-17	山东省受灾率、成灾率变化图	60

图 2-18	山东省旱灾与总受灾率对比图	63
图 2-19	山东省农作物旱灾与总受灾面积对比图	63
图 2-20	山东省旱涝灾害灾损情况波动图	68
图 2-21	山东省粮食产量与致灾灾种对比图	70
图 2-22	1949—1994 年山东受灾人口、成灾 人口与因灾死亡人数图	73
图 2-23	山东省因灾死亡人数变化图	74
图 2-24	山东省因灾损坏房屋图	75
图 3-1	恢复时期 (1949—1957 年) 中国的基本灾情	77
图 3-2	新中国成立初期山东省救灾款变化图	89
图 3-3	山东省新中国成立初期各类税收减免图	91
图 3-4	新中国成立初期山东省救灾解决 口粮人数变化图	105
图 4-1	人民公社时期 (1958—1978) 山东省基本灾情图	115
图 4-2	人民公社时期泰安市政府救灾情况图	132
图 4-3	泰安市与莱芜市救灾款投入情况图 (1961—1978)	132
图 5-1	山东省农业受灾情况图 (1979—2008)	156
图 5-2	山东省生活费与救灾支出比重变化图 (1995—2007)	164
图 5-3	山东省救灾款支出情况 (1978—2007)	171
图 5-4	山东省救灾资金与成灾面积变化趋势 对比图 (1979—2007)	172
图 5-5	山东省有效灌溉面积与旱灾受灾成灾 面积变化 (1979—2007)	183
图 5-6	山东省有效灌溉面积占耕地面积比重变化	189
图 5-7	山东省救灾款占财政支出比例变化 趋势图 (1950—2007)	191

图 6-1	山东省救灾款占 GDP、财政支出比重变化图	200
图 6-2	国家与山东省救灾款占财政支出比重 对比图 (1991—2005)	200
图 6-3	山东省救灾款投入与粮食产量、农业总产值 对比变动图 (1950—2007)	201
图 6-4	全国抗旱投入有无情况对比图	203
图 6-5	1991—2000 年因水灾死亡人数与 因灾死亡人数对比图	206
图 6-6	汶川地震后民间组织救助情况	210