

21

21世纪高等开放教育
系列教材

张琳琳 | 主编

公共安全管理

GONGGONG
ANQUAN GUANLI

21

21世纪高等开放教育
系列教材

张琳琳 | 主编

公共安全管理

GONGGONG
ANQUAN GUANLI

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共安全管理 / 张琳琳主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 11

21世纪高等开放教育系列教材

ISBN 978-7-300-26357-1

I. ①公… II. ①张… III. ①公共安全—安全管理—高等学校—教材 IV. ①D035.29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 236472 号

21世纪高等开放教育系列教材

公共安全管理

张琳琳 主 编

Gonggong Anquan Guanli

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京昌联印刷有限公司

规 格 185 mm × 260 mm 16 开本

印 张 17

字 数 396 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2018 年 11 月第 1 版

印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷

定 价 39.00 元

版权所有

侵权必究

印装差错

负责调换

前言

公共安全伴随着人类社会的形成和发展过程。安全是人类最基本的内在需求，也是人类社会形成、发展、兴盛和繁荣的基础。没有安全保障，一切将成为空中楼阁。

公共安全随着人类生产力的进步和提高而变化，并且更加复杂多样。在远古时期，人类主要面对的是洪水、地震、火山、海啸、台风等自然灾害，随后战争、瘟疫等也成为人类不得不面对的安全挑战。人类进入工业化时代以来，各类生产安全事故，诸如矿山塌方、化工厂爆炸、重大交通事故等，造成越来越多的生命和公私财产损失。人类科技的进步和对未知领域探索带来的新挑战、新内容形成公共安全的新危险源。城市化进程的加快、对自然资源的利用和开发、生产活动的加强，都对我们赖以生存的生态环境造成侵蚀和破坏。生产、贸易和国际分工的全球化，使得公共安全愈加带有国际化色彩。

相应地，人们对公共安全的认识和理解也在不断丰富和深入。最初，面对自然灾害，人们心理上感到恐惧，行动上以躲避为主，乃至寄希望于“神”“上帝”而求得救护；在逐渐积累经验的基础上，人类开始有意识地采取一些主动性措施来减少和应对公共安全威胁，特别是江河堤坝等工程的建设就是这种思想认识的典型反映；20世纪的两次世界大战，也促使人们对现代公共安全进行全面的反思和理论探讨，逐步形成一个新的学科领域；从具体的自然灾害、生产事故、公共卫生事件等表征，到抽象的风险、致灾因子、脆弱性、权益人等概念，公共安全的理论体系得以建立和丰富，并在实践中不断完善。

在世界范围内，各国都在公共安全理论的指导下，全方位、立体化地建立自己的公共安全管理体系。无论是单一制国家还是联邦制国家，虽然在机构设置、职责分工、运转机制等方面存在一定的区别，但是政府都是公共安全管理责任主体，并广泛吸收企事业单位、公共组织、志愿者等社会各方面力量，形成多元参与、共同应对的态势。由于突发事件的非常态性及其管理决策的非程序性，法律法规在应急管理中的独特作用日益得到重视，成为公共安全管理的重要基础性措施。一方面，人们从土地使用规划、基础设施、建筑标准等“硬性”着眼，加强对各种突发公共安全事件的应对能力；另一方面，人们从思想观念、行为规则、教育培训等“软性”入手，强调公共安全的全过程、全方位管理。公共安全管理体系也发生了如下转变：从把主要精力放在公共安全突发事件发生后的处置和救助，转变到更加注重事前预防；从灾难发生后的避灾、救灾，转变为应急预案的制定和应急管理的动态规划；从政府的责任独担，转变为政府主导的多元参与；从单一的行政命令式管理手段，转变到全面、系统、立体、信息化的制度体系……总之，面对公共安全的挑战，各国都在

进行着理论上的研究和实践上的探索。

我国正处于社会转型发展的关键时期，各种错综复杂的社会矛盾不断显现：只注重数量规模的、粗放的、掠夺式发展给自然生态造成了极大的破坏；人口急剧从第一产业向第二产业、第三产业的转移，从乡村分布大规模向城市集中，带来了新的社会管理问题；我国“一带一路”“人类命运共同体”倡议的实施与国际政治环境的复杂多变……这一切又使得我国的公共安全具有自身的特点和需求。

在这样的时代背景下，我们参考各方面的理论成果和实践经验，结合自身的研究和思考，整理成这本《公共安全管理》教材，以期能够粗略地为大家描述公共安全管理整体框架，对大家的专业学习有所启发和帮助，为大家走上工作岗位后不断提升应急管理能力奠定基础。

公共安全管理是系统的、复杂的，既是理论的，又是具体的，内容非常丰富，在我国还处于高速发展完善的过程之中。由于水平所限，教材中难免存在不足和错误之处，敬请同行专家和广大读者指正。

编者

第一章	公共安全管理概述	001
第一节	公共安全管理的必要性	003
第二节	中国公共安全管理的历程	006
第三节	西方公共安全管理的历程	014
第二章	公共安全管理的理论	019
第一节	公共安全管理的几个基本概念	021
第二节	公共安全管理的理论基础	035
第三节	美国公共安全管理的 8 个基本原则	040
第三章	公共安全权益人	043
第一节	公共安全权益人的概念和由来	045
第二节	公共安全权益人的分类	048
第三节	公共安全权益人的权益和职责	053
第四节	公共安全权益人权益和职责的实现	056
第五节	权益人分析方法及其应用	060
第四章	公共安全管理的组织运作	065
第一节	公共安全管理组织运作的功能	067
第二节	单一制国家的 EM 组织运作模式	079
第三节	联邦制国家的 EM 组织运作模式	088
第四节	EM 中的非政府组织运作模式	094
第五章	公共安全管理的系统支撑	099
第一节	公共安全管理系统概述	101
第二节	突发事件应急指挥系统	106
第三节	通信与信息系统	115
第四节	应急资源管理系统	121
第五节	后勤保障系统	125





CONTENTS

目录

第六章	公共行政与公共安全管理	129
第一节	公共行政、公共管理与公共安全管理的关系	131
第二节	日本概况	137
第三节	日本危机管理体制的演进	139
第四节	日本危机管理体制的基本框架	143
第五节	日本危机管理体制的内容及特点	145
第六节	日本危机管理体制对我国的启示	149
第七章	公共安全管理流程	151
第一节	灾害与危险	153
第二节	公共安全管理流程的基本逻辑	157
第三节	公共安全管理流程的基本内容	162
第八章	公共安全规划	181
第一节	公共安全规划的概念与必要性	183
第二节	公共安全规划的依据	187
第三节	公共安全规划的内容	195
第四节	公共安全规划的重点区域	204
第五节	家庭公共安全规划	208
第九章	公共安全管理法律法规	209
第一节	我国公共安全形势与法制背景	211
第二节	我国公共安全法律法规理论基础	220
第三节	我国公共安全基本法——《突发事件应对法》	226
第四节	我国公共安全专门法——《安全生产法》	232
第十章	安全观念与安全文化	239
第一节	文化的含义与作用	241
第二节	安全文化的内涵与我国的现状	243
第三节	安全文化的建设	253
第四节	建设守法的安全文化	261
	参考文献	263

公共安全管理概述

学习导引

同学，当你翻开本书的时候，你可能这样想过：我在学习和了解公共安全，这是为了在我步入社会之后，当我走上工作岗位之后，在我遇到重大事件的时候，知道如何去处置。这样想对不对呢？答案是不完全对。作为一个公民，能有公共安全意识并愿意为它而努力，这是对的；公共安全并不是只对他人而言，也包括我们自己。那么这里的安全到底是指什么呢？是不是指我作为社会个体，不受欺负、人身不受威胁呢？这只是其中的一个方面，公共安全的范围要远远超出这一范围。我们能坐下来静心学习，不担心所谓的飞来横祸，不担心“人在家中坐，祸从天上来”的情形；在路上不用担心极端的状况，相信有交通规则、信号系统，还有交通警察的管理等，就一定能够保证自己出行的安全；打开水龙头，将自来水直接用于做饭、饮用，而不担心会损害自己的健康……实际上，这一切都与公共安全紧密相关。了解了这些，我们就能理解学习这门课程的重要意义了。

学习目标

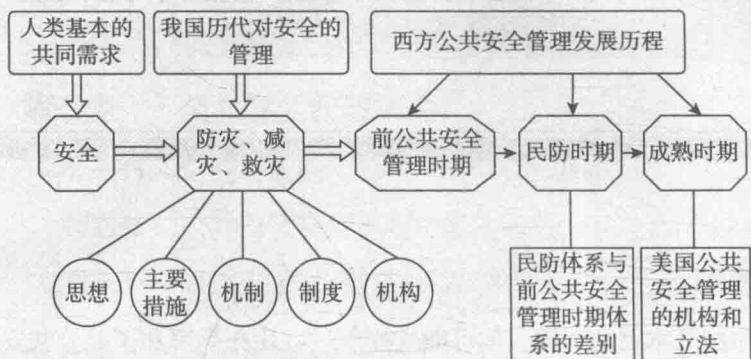
- (1) 理解安全的基本含义，知悉对安全的需求是人类的基本需求。
- (2) 了解我国古代对于自然灾害的认识、采取过什么样的措施。
- (3) 从公共安全管理视角掌握我国历代的救灾思想和政策，了解我国历代政府设置的灾害管理机构。
- (4) 重点学习西方公共安全管理的发展历程，包括前公共安全管理时期、民防时期和成熟时期三个阶段，掌握公权力进入公共安全领域的历程。

知识结构



本章从“安全”这一基础概念出发，阐述人类对于安全的需求是客观的、共同的。从我国古代对于安全的认知和应对的视角，了解对于自然灾害所采取的减灾、救灾、防灾一系列措施都是公共安全管理的初级层次但也是重要方面。现在的公共安全管理已经不仅仅是对自然灾害的管理，还有对生产事故、卫生事件、社会事件等的管理，以美国为重点，厘清现代公共安全管理基本的发展脉络。

我们用下面的图来帮助帮助大家理解公共安全管理。



第一节 公共安全管理的重要性

知识点 1 安全

《现代汉语词典》对“安全”的解释是“没有危险、不受威胁、没有事故”。我们从字面上理解，“安”是“平安”，“全”是“健全”，所以狭义的“安全”就可以理解为“人身平安，身体完整且不受伤害”。

在一定意义上，我们应当把人的心理加入进来，因为人之所以为人，就是人是有思想的（区别于一般动物的条件反射），成语“惶恐不安”表达的就是如果心理上处于担忧、恐惧状态，人也就处于不安全的情境。如果人总是受到外在的威胁，无论是来自自然界的灾难预警还是来自社会的、其他人的行为，人都不可能获得安全感。

美国心理学家亚伯拉罕·马斯洛 1943 年在《人类激励理论》中提出人的需求层次理论，将人类的需求从低到高分为五个层次：生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现需求（见图 1-1）。



图 1-1 人的需求层次

在古代社会，影响人类安全的主要是自然灾害，如洪水、大雪、台风，同时还有来自野生动物的威胁；具体到人群，不同部落、不同族群、不同国家之间的战争也是人的生命安全的巨大威胁。在人们的物质财富很少时，安全主要是指人类的生命安全。在农牧业发展起来之后，安全的范围逐步扩大，除去战争因素外，影响安全的主要因素仍然是自然灾害，只不过扩大到了影响农作物、牲畜生长的那些自然因素，例如旱灾、蝗灾等。到了近代，工业兴起和发展，技术风险、环境破坏乃至经济危机等被逐步纳入安全的范畴。在现代意义上，安全遍布人类社会的各个领域，成为人们最基本的需求。

例如，叙利亚的持续战乱使叙利亚人民的安全没有保障，形成大量的难民，他们选择

离开自己的国家，希望到相对安全的欧洲国家去生活。又如，日本“3·11大地震”之后，福岛核电站受到破坏，周围已经不适合人类生存，否则安全必将受到重大威胁。再如，环境严重污染导致的城市雾霾对人们的生命健康产生极为恶劣的影响，必须下大力气从根本上进行治理，甚至不惜让企业停工停产等。

在我国，人民在安全方面的诉求如何才能得到保护和实现呢？各级政府承担着主要的公共安全管理责任（见图1-2），这就是我国的公共安全管理。

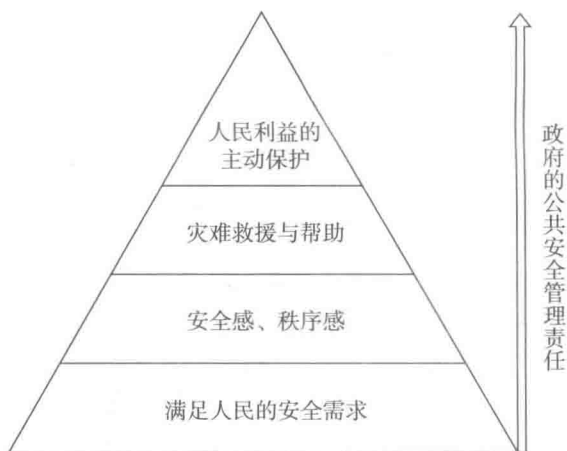


图 1-2 政府的公共安全管理责任

练一练

简答题

从人们对安全的基本需求的视角，谈谈政府的公共安全管理责任。

知识点2 公共安全的基本含义

如何区分个人的安全与公共安全呢？公共安全这个概念，本身就是针对社会管理而言的，要正确理解这个概念的含义，就不能仅仅站在个人的角度，需要站在公共的高度和社会的角度去认识、理解和分析。第一，公共安全是包括社会个体安全的，社会个体安全在一定条件下直接构成公共安全；第二，公共安全是指不特定的社会成员的安全，特别是由社会成员的行为导致公共安全事件时，无论是故意还是过失，首先要区分其行为是针对特定人还是非特定人。比如，驾车有意撞击某人或车辆，虽然该行为也是犯罪行为，属于故意伤害或故意杀人，抑或故意毁坏公私财物，但在实施该行为时驾车人是明确经过选择的，因此该行为不属于危害公共安全的行为；驾车严重超速、并线、超车而致其他人员和车辆的安全于不顾，无论是否在实际上产生了后果，该行为都危害了公共安全。

公共安全是仅仅指社会成员的人身安全吗？无疑，人身安全是首要的、第一位的安全要求，但是反过来不能说公共安全只包括人身安全。我们从安全本义的发展就可以得出这样的结论。目前，对于公共安全并没有形成一个得到学界一致赞同的、毫无争议的概念性表述。

公共安全通常是指多数人的生命、健康和公私财产的安全。破坏公共安全的行为是指故意或过失危害不特定多数人生命健康和重大公私财产安全的行为。也有学者把社会秩序纳入公共安全概念之中。

我国《刑法》中规定的危害公共安全罪，是指危害广大群众生命健康和公私财产的安全，足以使多人死伤或使公私财产遭受重大损失的行为。它是《刑法》上普通刑事犯罪中危害性极大的一类犯罪。这类犯罪侵犯的客体是公共安全，它同侵犯人身权利的杀人罪、伤害罪以及侵犯财产的贪污罪、盗窃罪等有显著的不同，包含造成不特定的多人死伤或使公私财产遭受重大损失的危险，其损失的范围和程度往往是难以预料的。这类犯罪的客观方面，表现为实施各种足以危害公共安全的行为。举例说明：如果一个人在打架斗殴中用刀扎伤了对方，这属于故意伤害；但是如果一个人持刀在商场的人群里乱捅，这就属于危害公共安全。虽然法理上出于对法定利益的保护，在刑法中的公共安全可能与公共管理学上的公共安全并不完全等同，但是从理论与实践相结合的角度来看，这种区分有着重要的参考意义。

练一练

单项选择题

下列关于公共安全的含义的表述中，正确的是：

- A. 公共安全就是指我们的人身安全
- B. 公共安全是指广大人民群众的生命健康和财产安全
- C. 公共安全是指国有重大资产的安全
- D. 任何两个相对人之间的矛盾都属于公共安全的范畴

第二节 中国公共安全管理的历程

我国地域辽阔，地形地貌丰富，气候差异巨大，历来就是自然灾害频发的国家，所以历代政府都把抗灾减灾作为主要任务。比如大家都知道的大禹治水，兴修都江堰、灵渠等大型水利工程等。

知识点1 历代政府灾害管理的主要措施

(1) 鼓舞和安抚灾民。在中国古代社会，严重的自然灾害爆发后，政府通常会派遣位高权重的官员作为代表去灾区安抚基层官员与百姓。在南北朝时期，由于自然灾害频发，遣使救灾已经成为救灾惯例和制度。这一点，在我国当代仍然有所体现，各种突发事件应急预案均要求主要负责人第一时间赶赴第一现场，这除了方便指挥决策之外，也能够显示党和政府对灾区人民生命健康安全的关心。1966年邢台地震时，周恩来总理亲赴灾区；2008年汶川地震时，温家宝总理坐镇指挥救灾，看望慰问受灾群众。

(2) 赈灾减赋，解决灾民生存生活基本需求。在自然灾害面前，各类矛盾相对集中、交错、尖锐。面对这种情况，政府往往会通过开仓放粮、减免税款等措施来抚慰百姓，以缓和阶级矛盾。宋代名相包拯陈州放粮的故事流传至今。

(3) 兴建粮仓，兴修水利。面对频繁发生的自然灾害，统治者常常“未雨绸缪，积粟备荒”，设立诸如“常平仓”“义仓”“社仓”等存储粮食的仓库以备救灾之急需。据史料记载，清康熙、雍正就多次过问备荒仓储之事。兴修水利工程如都江堰等是为了灌溉，减少干旱的影响，建河堤、修围堰等也是政府高度重视的抗灾措施。新中国成立以后，兴建了大批水库和水渠，统筹抗灾物资等。

(4) 动员引导社会力量。在中国古代社会，统治阶级已经认识到动员、引导社会力量来共同应对自然灾害所带来的破坏与危害的重要性。特别是在政权统治晚期，社会动荡、国家积贫积弱，统治集团已经无力救济灾民、安抚百姓，社会力量就更加受到重视。在中国古代社会中，统治阶级动员社会力量参与救灾的主要措施就是“劝分”。所谓“劝分”，就是统治阶级劝谕、引导、鼓励商贾等富庶之户在灾害发生时无偿赈济灾民，或减价出售所积米谷。“劝分”措施在春秋时就已出现，西汉时期被正式采用，宋朝时开始推广，并逐步制度化。

(5) 推广防治农业灾害技术和抗旱涝高产粮食作物。中国古代提倡精耕细作，注意收集刊印官私编撰的农书，推广防治农业灾害的技术和知识。著名的《汜胜之书》《齐民要术》《农政全书》等，都提出了许多抗旱保墒，防御低温、病虫害、盐碱化等灾害及治蝗的对策。宋、辽、金、元、明、清政府还制定了捕治蝗蝻的制度、政策。康熙皇帝亲自到蝗区作调查研究，总结前人治蝗经验和蝗虫生存、危害作物的规律，提出新的

捕蝗对策，撰写了著名的《捕蝗说》。与此同时，历代封建政府还把植树造林、禁止滥伐森林、推广种植抗旱涝高产粮食作物作为防灾备荒措施。宋真宗曾推广耐旱的占城稻，“给占城稻种，教民种之”。具有高产、耐旱涝、对土质要求不高等优点的玉米、番薯相继传入我国后，明、清政府大力推广种植，在备荒中发挥了重要作用。

(6) 建立气象、灾情、汛情监测。中国古代封建国家一直重视天文、气象观测，在中央设立专门机构，每年刊印颁发包括二十四节气内容的历书，指导农民不误农时，适时播种、耕耘、收获。秦朝把上报农作物生长期的雨泽及受灾程度作为一项法令，要求各地严格执行。汉朝建有“自立春，至立夏，尽立秋，郡国上雨泽”制度，以后为历朝所沿袭。到了宋代，政府又建立了较为完善的报讯制度。金朝《河防令》规定，沿河州县在汛期随时奏报水情、险情。明朝开始建立黄河飞马报讯制度，清代沿袭这一做法，并加大实施力度。如康熙四十八年（1709年）起，延长报讯河道长度，从宁夏开始报讯，并改用皮馄饨传递水情。乾隆年间，政府又在黄河支流沁水下游的武陟县木栾店、黄河干流的陕县万锦滩和洛河的巩县（今巩义市）设水志桩，汛期及时向江南河道总督驰报水情，再奏报朝廷。另外还用羊皮筏传递汛情，称为“羊报”。同时在长江、淮河、永定河等建立水志，监报水情。

清代建立了雨雪、收成、粮价奏报制度和晴雨录。晴雨录是一些地方逐日天气现象的记载，内容包括晴、阴、雷、雨、雪、雾和风向。最早开始于康熙十一年（1672年），后来清廷将晴雨录和奏报制度推广到全国各地。每逢雨雪或缺少雨雪，地方官都要向皇帝报告雨水入土深度和积雪厚度及起讫日期。这类奏折称为雨雪分寸。清廷还要求奏报雨雪分寸的同时报告当时当地粮价。同时奏报雨雪分寸和粮价的目的之一，是预先筹划粮食调剂。清朝通过建立全国各省气象观测及晴雨录与雨雪粮价奏报制度，及时掌握全国天气变化和粮价走势，对预测可能发生的农业气象灾害并采取相应措施发挥了重要作用。

(7) 惩治腐败官员，平息社会矛盾。受“异灾天谴论”的影响，在中国古代社会，当发生了自然灾害后，统治者常常认为与“吏治不修”有关。为了疏导和化解社会底层对政权统治的不满情绪，防止因自然灾害激化其他社会矛盾，引发社会动荡，统治者也需要对虚报瞒报者、抗灾救灾不力者、贪污私吞抗灾救灾和兴建水利工程款项者进行严厉惩处。

(8) 拜天祭祀，从思想上和情感上拉近与灾民的距离。在中国古代社会，包括统治阶级在内的广大民众普遍缺乏自然科学知识，“异灾天谴论”颇为盛行，认为灾害是上天对人类的惩罚。当发生重大自然灾害时，统治者往往采取禳弭祈仙的方式来消解灾难。从科学的角度来说这毫无用处，但不可否认，在中国古代社会百姓普遍缺乏自然科学知识的情况下，统治集团出面组织的禳弭祈仙活动可以稳定民众的不安情绪，使民众在心理上获得慰藉。干旱时求雨、水涝时拜龙的情形在古代几乎年年出现。

练一练

列举题

请列举任意四项我国古代政府的灾害管理措施。

知识点2 我国古代救灾的体制机制及其主要内容

我国是一个灾害频发的国度，如何救济灾荒、迅速恢复生产是历朝所面临的重要课题，逐步形成了一套相对完善的救灾制度体系。中国农业大学的李军专门进行过这方面的整理和研究。

我国古代的救灾体制机制如下：

(1) 历史上的救灾职责主要由政府承担，大致可分为朝赈和官赈两类，民间自愿捐粮捐款赈济灾民的义赈活动作为补充。所谓朝赈，即由朝廷主持，通常对灾害地区拨发粮款、赈粟，并于灾后采取免除、缓征租赋等措施来恢复民生。所谓官赈，即由地方官主持，在地区性自然灾害发生之后，动用地方库藏钱粮赈济救灾的活动。

(2) 灾前预防、灾中救助和灾后救济三个阶段的机制相结合。所谓灾前预防，即建立粮食仓储制度，包括官方设立的常平仓、社仓、惠民仓等，以及民间自发集资设立的义仓；政府兴修水利、加强气象监测、建立粮价呈报制度等颇具防灾效能。所谓灾中救助，即在灾害发生的过程中官方所采取的一系列应急救助措施，例如建立严格的报灾制度等。灾后救济是古代救灾机制的核心部分，主要有灾蠲、减征和缓征赋税等措施。

(3) 救灾方式和措施丰富多样。古代的救灾方式和措施主要有赈济、以工代赈、移粟就民、移民就粟以及劝奖社会助赈等。所谓“赈济”，即在发生严重灾情后，国家向灾民无偿发放救济钱物，帮助灾民渡过难关。所谓“以工代赈”，即官府让灾民参与国家建设，如兴修水利、修造房屋等工程，从而获得相应的赈济钱物。所谓“移粟就民”，即从外地调运粮食支援灾区，或利用市场调剂手段实现粮食向灾区的流动。所谓“移民就粟”，

即指在灾害严重的地区和年份，官府颁布相关政策法令，组织引导灾民有序流动，到粮食丰裕地区就食糊口。

(4) 逐步完善的报告及实施程序。该程序可分为报灾、勘灾、审户和发赈几个步骤。所谓报灾，即指灾区地方官逐级向上汇报灾情。所谓勘灾，即地方官吏勘查核实田亩受灾程度，确定成灾分数，为发放救灾物资和减免赋税提供有效依据。所谓审户，即核实灾民户口，划分极贫、次贫等级，以便准确发放救灾物资。所谓发赈，即发放赈票，作为灾民领赈的凭据。

自练一练

简答题

简要叙述我国古代救灾体制机制的主要内容。

知识点3 我国历代救灾制度变迁的主要特点

我国历代救灾制度的整个变迁过程有以下几个特点：

(1) 救灾制度的形成历史久远，在实践中不断完善。在《周礼·大司徒》中记载了古代荒政制度的雏形，即“荒政十二”：“以荒政十有二聚万民：一曰散利，二曰薄征，三曰缓刑，四曰弛力，五曰舍禁，六曰去几，七曰省礼，八曰杀哀，九曰蕃乐，十曰多昏，十有一曰索鬼神，十有二曰除盗贼。”这些均是灾后进行的抗灾救荒活动的具体方式，目的是维护社会秩序、保持社会安定，其内容涉及灾民救助（散利、舍禁、去几）、减轻灾民负担（薄征、弛力）、减少政府开支（省礼、杀哀、蕃乐）、维护社会秩序（缓刑、多昏、索鬼神、除盗贼）等几个方面。这十二项荒政奠定了中国古代荒政制度的基础。在周、秦、两汉长期的救灾过程中，荒政制度不断发展完善，逐步形成由仓储制度、赈济制度、检恤制度和农垦制度组成的古代荒政制度的雏形。历朝在此基础上进行调整，逐渐建立了诸如

钱粮赈济、赋税蠲免、移民就粟等救灾减灾制度。

(2) 救灾的有关规定越来越具体。随着灾害的频繁发生、国家财政压力的增加以及制度的日益规范,政府的救灾规定越来越具体。例如,减免税赋是古代重要的减灾措施,唐以前并没有固定的标准,只是根据当时的情况颁布诏令。唐以后的规定趋于详细。《大唐六典》规定:“凡水、旱、虫、霜为灾害,则有分数:十分损四以上免租,损六以上免租赋,损七以上课役俱免。若桑麻损尽者,各免调,若已役已输者,听免其来年。”明朝弘治三年(1490年)制定了固定的蠲免比例,受灾10分,免7分税粮,依此类推至4免1为止;清朝大体沿用这一规定,但保持了一定的弹性。清朝顺治十年(1653年)规定州县受灾8~10分,免30%;5~7分,免20%;4分,免10%。在制度上规定得更加具体,并赋予适当的弹性区间。

(3) 经济实力强盛是救灾制度运行与创新的基石。从历史发展来看,经济实力强盛的统一王朝是救灾制度创新的频繁期。例如汉代创建了常平仓制度,隋唐出现了义仓制度,宋代出现了社仓制度。清代由于人口增多,粮食极度匮乏,于是制定了保护农产品的粮食安全制度。从历朝水利工程的兴建分析,前四位分别是唐、宋、明、清,这几个朝代都是经济实力较强的王朝。

(4) 救灾制度伴随着朝代的盛衰而呈现出具体的变化特征。每个王朝的中前期,各种救灾制度一般能顺利运行;但到了晚期,赈济措施多沦为虚文。如唐代比较重要的救济旱灾活动共132次。减免赋税、罢役赈恤等具有实际意义的救灾措施在穆宗之后变得越来越少,即使有,也往往成为一纸空文。

(5) 社会力量在救灾中的作用越来越强。古代社会的民间救灾主要有两条路径:第一是血缘性组织的互助活动,比如宗族,北宋范仲淹创办的范氏义庄模式成为后世家族救济的一个典范,各地的宗族组织一般都建有义庄、族田、社仓等,平时救济贫困,灾时用于族内的自救。唐宋以后,随着乡村社会力量的发展,以富民为代表的民间救济开始发挥越来越重要的作用。第二是个人的捐赠。部分官僚缙绅、富户巨商在灾害发生时,捐出部分救灾物资。政府为鼓励民间富户捐献,往往通过赠匾额、授官衔等措施进行表彰性奖励。宋代富民就已在灾荒救济的各个环节发挥作用,甚至部分取代了政府在灾荒救济中的角色与地位。

(6) 救灾制度的基本内容相对稳定。各种基本救灾制度在历史时期长期保持一种不变的稳定状态,只是在种类与数量上略有变化。从实施效果看,古代社会的众多救灾制度成效相对比较显著。它的转变发生在清代道光年间之后,随着西方思想的传入及其引发的科技发展,西方社会的救荒济贫思想与中国传统救荒理论相融合,产生了一些新的救灾制度。比如官方单纯的救济演变为更注重对灾民进行生产技能的培训;对于逃荒者,以往的做法是将其遣返回原籍,但清末却将其视为本地经济发展的动力而予以挽留,机构上也相应产生了一些重大变化。