

狂澜

李国强
马雪松

江西
教育
出版
社

中的 守护

1998特大洪灾江西社会控制研究



狂澜 中的 守护

李国强 马雪松

江 西 教 育 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

狂澜中的守护:1998 特大洪灾江西社会控制研究/李国强, 马雪松著。—南昌:江西教育出版社,1999.4

ISBN 7-5392-3225-0

I. 狂… II. ①李… ②马… III. 洪水-灾区-社会
约制-研究-江西 IV. D632.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 08761 号

狂澜中的守护

——1998 特大洪灾江西社会控制研究

李国强 马雪松

江西教育出版社出版

URL: [http:// www.jxeph.com](http://www.jxeph.com)

(南昌市老贡院 8 号 330003)

江西省新华书店发行

南昌市红星印刷厂印刷

(南昌市北京东路 244 号 330029)

850 毫米×1168 毫米 32 开本 6 印张

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 7-5392-3225-0/C·9 定价:5.50 元

赣教版图书如有印装质量问题,可向承印厂调换

社会控制,是社会学的一个重要概念。社会学认为,社会问题滋生和蔓延的重要原因,就在于社会处于失控的“脱序”状态,即失去控制,脱离正常秩序的轨道。而社会控制,就是防止和消除诸种社会问题,保持和维护社会正常秩序,协调和稳定社会,使之有序发展的手段和方法。1998年,我国发生的特大洪灾,使长江、嫩江、松花江流域受灾地区社会处于“脱序”状态或者面临“脱序”的危险。沿江沿湖的众多城市和广大农村,经济社会发展和人民生命财产都受到洪水的严重威胁。

汛情牵动着中南海。党中央、国务院高度关注沿江沿湖地区人民群众的生命安全和切身利益,直接指挥着这场与洪水的殊死搏斗,终于,挽狂澜于既倒,扶大堤于将倾,使整个抗洪工作有序地进行,直到取得抗洪救灾和灾后重建的完全胜利。

从社会学的角度看,这场惊心动魄的伟大抗洪斗争,也是一次卓有成效、极富特色的大规模社会控制实践。江西是全国抗洪抢险的一个重要战场。洪灾过后,全面、系统、客观地回顾江西在特大洪灾中实施控制的途径和手段,分析其过程和特点,总结其基本经验,不仅对于我们痛定思痛,从思想上凝聚人心,实现大灾大改、大灾大治,重建美好家园,十分必要;而且对于我们弘扬伟大抗洪精神,正确认识和贯彻执行改革、发展、稳定的方针,实施有效社会控制,促进经济社会协调、稳定发展,亦有典型意义。

目 录

一	特大洪灾时的社会特点	(1)
(一)	严峻的汛情	(1)
(二)	严重的灾情	(3)
(三)	灾时社会特点	(7)
二	灾中社会控制内容	(13)
(一)	严防死守 人在堤在	(14)
(二)	紧急营救 转移灾民	(17)
(三)	控制物价,稳定市场	(22)
(四)	打击罪犯,维护治安	(25)
三	灾后社会控制内容	(31)
(一)	紧急救助,解决“五有”	(31)
(二)	卫生防疫 确保健康	(39)
(三)	开学复校 不误学时	(43)
(四)	重建家园 恢复生产	(48)
四	社会控制的基础	(54)
(一)	物质基础	(55)
(二)	道德理念	(59)
(三)	科学力量	(64)
五	社会控制的工具	(69)
(一)	组织控制	(69)
(二)	法律控制	(75)
(三)	舆论控制	(77)

(四) 意识控制	(80)
六 社会控制的方式	(85)
(一) 社会外在控制	(85)
(二) 个人内在控制	(96)
七 控制权威与控制活力	(105)
(一) 正确决策是形成控制权威的前提	(105)
(二) 在一线指挥,增加控制力度	(108)
(三) 干部身先士卒的感召力量	(111)
(四) 党员无私奉献的榜样作用	(115)
八 江西三次特大洪灾社会控制之比较	(119)
(一) 1931 年	(119)
(二) 1954 年	(122)
(三) 1998 年	(126)
九 抗洪精神与社会控制	(138)
(一) 成功的社会控制铸造伟大抗洪精神	(139)
(二) 用抗洪精神指导灾后发展	(143)
十 启示与思考	(151)
(一) 关于控制主体的自我控制	(151)
(二) 关于控制成本	(153)
(三) 关于水灾保险	(155)
(四) 关于赈灾法	(157)
附录:	
1. 1998 年防汛抗洪大事记	(159)
2. 我省落实防汛负责人	(168)
3. 江西省防汛抗旱总指挥部《关于宣布进入紧急 防汛期的公告》	(170)
4. 江西省卫生厅《抗洪救灾卫生防病技术规程》	(172)

5. 中共江西省委、江西省人民政府《关于表彰 1998年抗洪抢险功臣和先进个人、追认抗 洪抢险勇士的决定》	(179)
后记	(181)

一 特大洪灾时的社会特点

1998年,令人难忘。这一年,江西省自然灾害不断,特别是6月12日以来,先后发生了两次集中强降雨过程,后又遇上长江全流域大洪水的8次洪峰,里外夹击,致使江西省遭受了历史罕见的特大洪涝灾害。

(一) 严峻的汛情

1998年,因受厄尔尼诺现象的影响,江西气象特别异常,雨情特别异常,水情特别异常。

1. 枯水季节水不枯。年初枯水期长江九江段的水位比正常年份枯水期的水位高出3米多,出现了历史罕见的高水位“枯水期”,造成江河湖泊存底的水量偏高,导致汛期刚到水位迅速上攀。

2. 暴雨强度前所未有。江西年平均降雨量为1630毫米左右,而1998年1至7月全省平均降雨量就高达1767毫米,比常年同期平均值高出42%,比1996年全年降雨量多500余毫米。正常年份,6月底至7月初雨季结束,以后受副高控制,天气以

晴热为主。而 1998 年继 6 月中旬出现强降雨之后,7 月中下旬长江流域副热带高压明显减弱南退,长时间受中层切变和地面静止锋影响,又一次形成连续性强降雨过程。尤其是 6 月 12 日至 27 日和 7 月 17 日至 26 日发生的两次强降雨,异常集中和强烈,在这 46 天内,江西省北部地区总降雨量达到 992 毫米,比常年同期多 2 倍以上,超过 1991 年江淮(安徽省)特大洪水 51 天内 940 毫米的总降雨量。

3. 境内五河碰头,江湖顶托,外洪内涝。江西历史上,五大江河洪水同时泛滥的情况还从未有过。1998 年受第一次强降雨影响,信江、抚河、饶河、修河和赣江下游全面告急,水位均超历史。五河以及五河以下区间最大入湖流量 59000 秒立米,湖口站最大出湖流量 31900 秒立米,比 1954 年分别大 6570 秒立米和 9600 秒立米。遭遇长江大洪水后,长江与鄱阳湖洪水长时间顶托,形成鄱阳湖和长江九江段水位大幅度超历史最高水位、长时间外洪内涝的严峻局面。在整个长江流域,九江段的水位最早超过警戒线(19.50 米),最晚退下警戒线。从 6 月 24 日到 9 月 25 日的 94 天内,水位均在警戒线以上,其中 22 米以上高水位的时间有 72 天,超历史最高水位(22.20 米)的时间整整持续了 40 天,并创下 23.03 米的最高水位纪录。

从整个长江流域来看,江西省今年的汛情有以下特点:一是入汛早、受灾早。今年江西进入主汛期比全国提前一个多月,从 6 月 12 日开始全省防汛工作就十分紧急,6 月中、下旬,全省许多地市县因遭灾而一片汪洋。二是灾上加灾。在一个多月的时间里,全省出现的两次强降雨过程,而且一次比一次强度大,洪水来势一次比一次猛,使江西省已十分严重的灾情和工程险情进一步加剧,甚至给一些地方带来了毁灭性的灾害。三是超警戒水位和历史最高水位持续时间长。至 9 月 25 日,长江九江段

和鄱阳湖超警戒水位已持续 94 天,其中长江九江段超历史最高水位持续 72 天。长时间、大幅度超警戒水位和历史最高水位,一方面给江湖圩堤造成了巨大压力,险象环生;另一方面造成江西省内涝严重,损失非常大。

(二) 严重的灾情

1998 年,江西省大部分地区发生严重洪涝灾害,其中九江、上饶、鹰潭、景德镇、抚州、南昌等地市受灾尤重。受灾县(市)占全省 80%,受灾人口超过全省总人口一半。

这一年的夏天,江西境内大部分地区汪洋一片,报警、告急不断。

余干县告急!

余干县地处赣东北地区,信江下游,鄱阳湖东南岸,总面积 2330 平方公里,辖 34 个乡、镇、场,人口 86 万,全县 90% 的耕地和人口靠圩堤保护。

自 6 月 12 日以来,信江流域普降大到暴雨,全县平均 850 毫米,局部降雨达 1200 毫米以上。6 月中下旬,信江通过 5 次洪峰;6 月 23 日,余干县梅港水文站最高水位达 29.84 米,超警戒线 3.84 米,超历史最高水位 0.48 米。与此同时,鄱阳湖康山站水位亦超警戒线,8 月 21 日康山站水位高达 22.43 米,超警戒线 3.43 米,超历史最高水位 0.57 米。鄱阳湖康山站从 6 月 22 日至 9 月 16 日,超警戒线时间长达 84 天,超历史最高水位的时间达 21 天。全县有 22 座圩堤决口,决口总长 3700 米;早稻受灾 51.3 万亩,其中绝收 45.1 万亩;晚稻受灾 65 万亩,绝收 55 万

亩;全县两季绝收农田 41 万亩。全县倒塌房屋 182340 间,死亡牲口 838554 头,水产损失 16420 吨。全县公路冲断 9 条,冲毁路基 20 处,冲毁公路路面 4.96 公里,水淹、冲坏公路共 85.1 公里,206 国道余干段和南峡、余黄等公路曾中断 9 天。全县 335 家商业、供销、仓库、门店被淹。直接经济损失高达 48.84 亿元。

星子县告急!

星子县地处赣北,背靠庐山,面临鄱阳湖,全县总面积 894 平方公里,辖 16 个乡(镇、场),其中 14 个乡(镇、场)滨临鄱阳湖。人口 23 万,境内丘陵众多,湖面密布,既有赣江、抚河、饶河、信江、修河五大江河汇流入境,又是庐山南麓泄洪区,聚水面积达 1 千多平方公里,历来易涝易旱,多水多灾。

1998 年 6 月中旬以来,星子县遭受两次暴雨暴汛的侵袭,山洪暴发,湖水陡涨。6 月 23 日,星子站水位超过 19 米的警戒线,29 日达到 21.85 米,超警戒线 2.85 米,与 1954 年水位持平。7 月初,水位开始回落,至 7 月 19 日退到 20.51 米。全县上下正在积极开展生产自救,但人算不如天算,肆虐的暴雨又接踵而至,无情的外洪内涝再次席卷全县。8 月 2 日星子水文站水位达 22.52 米,超警戒线 3.52 米,超历史最高水位 0.67 米。在高水位冲击、浸泡下,全县 123 座大小圩堤,漫顶溃决 120 座,缺口 80 处;县城和蛟塘、华林两集镇及 138 个村庄进水受淹,受灾人口达 20 万人;房屋倒塌 23352 间,损坏房屋 39000 间,1.32 万灾民无处栖身;两季绝收人口 2.8 万户,13.5 万人,绝收面积 22.8 万亩;特种水产因内涝全部化为乌有;全县 581 个商业网点停业;12 所中小学被洪水围困;因灾毁损水电站 10 座、360 千瓦;电(机)站 219 座、6200 千瓦;冲毁县乡公路 7 处,村级公路 201 处,矿山公路 50 多处,桥梁 66 座,有 11 个乡(镇、场)公路中断;倒损电杆 1947 根,3 个乡镇通讯中断,10 个乡镇供电中断。洪

涝肆虐之处,满目疮痍。

永修县告急!

永修县地处鄱阳湖西岸,京九铁路、昌九高速公路、105 和 316 国道纵横县内。全县总面积 2035 平方公里,境内大小河流 38 条,大小圩堤 42 座;人口 35 万,耕地面积 48 万亩,70% 在湖区。

在 1998 年的特大洪灾中,永修县 20 座圩堤漫顶溃决,20 个乡镇 176 个村委会受灾,受灾人口 27.2 万人,占总人口的 79.12%;7.2 万人被洪水围困,5 万人无家可归;截止 8 月 31 日,还有 400 个自然村淹没在洪水之中。内涝外淹农作物 60.5 万亩,受灾面达 85%;绝收面积 56.3 万亩,绝收面达 79%;倒塌损坏民房 15 万间,其中倒塌民房 49637 间,倒损面达 42%;水毁公路路基 353 公里,城镇街道 9 公里,桥涵洞 19 道,塌方 34 处。全县直接经济损失 15 亿元。

波阳县告急!

全县 96 座圩堤就有 87 座相继漫顶决口,43 个乡镇遭受不同程度的灾害,613 个行政村就有 592 个受灾,110 万农业人口中灾民达 104 万人,其中 51 万人先后被水围困。损坏房屋 28.6 万间,倒塌房屋 10.2 万间。全县农作物绝收面积 174.8 万亩,有 423 个行政村、16.62 万农户、82.5 万农民两季绝收,水灾造成直接经济损失达 32.7 亿元。

湖口县告急!

从 6 月 26 日起,湖口县城双钟镇就被汹涌的洪水淹没了,大街上水深 2 米,工厂商店几乎全部停产停业,连县防汛指挥部也浸在水中。全县 14 条公路冲断、18 个乡镇断绝交通,船只成了唯一的交通工具,除了东北部一点高地,湖口县已和浩淼的江湖整个连成一片,真正成了“水乡泽国”。12 万亩耕地两季绝

收,6万户农家倒了房屋。1998年的夏季,26万湖口人每天眼巴巴地守着中央电视台报告“湖口站水位”……

景德镇市告急!

洪水超警戒线4.68米,城乡一片汪洋。全市有41个乡镇、275个村委会、166个居委会受灾,受灾人口61万,21.5万人被洪水围困,损坏房屋5.9万间。景德镇市城区共41平方公里,其中25平方公里被淹没,水淹最深处达8米,8万多城市居民被水围困,3个变电站67条供电线路中断,上千门电话中断,停电停气,交通中断,市区所有工厂被迫停产半停产。

乐平市告急!

1998年6月中旬至7月下旬,由于全流域普降大雨,横贯乐平市的乐安河河水猛涨,先后形成6次洪峰。洪峰持续时间之长,水位之高,有史以来从未有过。尤其是7月24日,乐安河虎山水文站、城区坝口洪峰水位达到30.32米和26.69米,分别超过警戒水位4.32米和4.19米,出现有堤防以来历史最高水位,致使6个乡镇的十几段圩堤洪水漫顶,150公里沿河两岸的20万亩农田被淹,545个村、18万人口被洪水围困。

修水县告急!

6月23日至28日、7月25日至26日、7月29日至30日,修水县接连三次特大暴雨,引起山洪暴发、河水猛涨。同时由于修河上游电站泄洪、水库蓄洪,上泄下堵,使修河及支流水位居高不下,加上汛期时间长,陡峭的山体土壤植被吸水饱和,凶猛的洪水裹挟着泥沙咆哮而下,向公路、桥梁、良田、房屋大肆冲击。良田变沙洲,农房成废墟,公路变成河道,河道成为乱石窝。一个月之间,遭受三次山洪侵袭,使全县3个乡镇断电,26个乡镇不通电话,倒房总数达1.01万间,64万人口受灾,2767公顷耕地被冲毁或沙埋,4万人无家可归。

.....

这次特大洪水给江西省工农业生产和人民生命财产造成了重大损失。景德镇、上饶、铅山、弋阳、贵溪、湖口、星子、德安等35个城市受淹,全省被洪水围困400多万人次;105、206、316、319、320等国道和165条省、县道受淹中断;浙赣铁路先后三次中断,累计中断行车16小时,鹰厦铁路三处受淹或遇山体滑坡,累计中断运行122小时,京九铁路昌北段因路基塌陷中断行车20小时。水利工程首当其冲,遭到严重破坏。由于江湖水位超过了部分圩堤的防洪标准,全省有3座保护5万亩、20座1至5万亩、217座保护农田1000至10000亩的圩堤溃决。五河尾间和沿江滨湖地区有的圩堤虽然保住了,但内涝灾害较为严重。据统计,全省共有2009万人受灾,农作物受淹面积158.44万公顷,成灾123.47万公顷,绝收面积81.65万公顷;损坏房屋189.85万间,倒塌房屋93.53万间;因灾死亡313人。全省因灾造成直接经济损失380多亿元。(材料来源:江西省防汛抗旱总指挥部,原载《江西画报》1998年增刊。)

(三) 灾时社会特点

我们所讲的特大洪灾,是以长江流域为背景的,具有水情历史罕见,损失特别巨大的特点。

水情历史罕见。以长江流域为例:1. 全流域发生大洪水。除上游多次发生大洪水外,鄱阳湖水系的信江、修河、饶河和抚河均超历史最高水位,洞庭湖水系的湘江、资水、沅江、澧水多次发生大洪水,汉江、清江等支流也多次发生较大洪水。2. 干支

流洪水遭遇,洪峰叠加。在两湖先期发生特大洪水、水位居高不下的情况下,长江上游又多次发生洪水,与中下游洪水不断遭遇。3. 水位高。长江干流宜昌以下河段全线超过警戒水位。沙市至螺山、武穴至九江 360 公里江段和洞庭湖、鄱阳湖的水位超过历史最高水位。4. 洪峰接连出现,高水位持续时间长。长江上游连续发生 8 次洪峰,8 月上旬到中旬,10 天时间内出现 3 次洪峰。长江中游大部分江段超警戒水位两个多月,有的江段达 90 多天,超历史最高水位的时间也超 1 个多月。

与此同时,东北地区也因连降大雨和暴雨,松花江、嫩江也发生了 3 次大洪水,洪水来势之猛,持续时间之长,洪峰之高,流量之大,都超过历史最高纪录。珠江流域的西江和福建闽江等江河,在 6 月下旬也相继发生了百年一遇的特大洪水。

损失特别巨大。由于洪水量级大(7 月份长江中下游主要站的洪量超过 1954 年,其中宜昌站 1215 亿立方米,比 1954 年多 45 亿立方米;汉口站 1648 亿立方米,比 1954 年多 120 亿立方米。)、涉及范围广、持续时间长,洪涝灾害非常严重。截至 8 月 22 日初步统计,全国共有 29 个省(区、市)遭受了不同程度的洪涝灾害,受灾面积 3.18 亿亩,成灾面积 1.96 亿亩,受灾人口 2.23 亿人,死亡 3004 人(其中长江流域 1320 人),倒塌房屋 497 万间,直接经济损失 1666 亿元。(1998 年 8 月 27 日《光明日报》)

特大洪灾发生时,所涉及的社区,人们的生产、生活受到不同程度的干扰和破坏,原有的社会秩序不得不发生改变。要研究特大洪灾时的社会控制,必须首先研究发生特大洪灾的社区,社会秩序发生了哪些变化,社会具有哪些特点。

第一,雨情、水情、灾情牵动人心。人们的注意力集中于水情汛情,翻开报纸,打开电视,看到、听到的都是水情汛情的消息和画面。人们心系大堤,因为那是人民生命财产的安全线。在

江西,人们每天都要收看中央电视台的“汛情通报”,特别关注“九江水位……湖口水位……星子水位……”。人们聚在一起议论的也多是水情汛情和抗洪抢险的情况。

在水位持续超警戒线的情况下,人们长时间处于紧张状态。所谓“警戒线”,一般指堤内地面高程。“警戒线”19米,即堤内地面吴淞高程为19米。而超警戒线2米、3米,即为江湖水位高出堤内地面2—3米,落差为2—3米。对被洪水围困的城市来说,堤外洪水长时间超出堤内地面2—3米,有的是7—8米甚至上10米,江湖已经成为悬江、悬湖,确实如一把“达摩克利斯”之剑,悬在被围困的城市和城市人民的头上,而这一悬就是90多天。在这90多天里,被水围困的社区承受着巨大的压力。

第二,生存环境急剧恶化。大堤溃决或内涝严重的社区,公共设施被冲毁损坏,如道路桥梁、水电通讯、市场商店等,或淹、或困、或损、或毁,惨不忍睹。个人财产被冲毁,有的是十几年,几十年,甚至是几代人的辛苦积累,在肆虐的洪水冲击下荡然无存,瞬间变得一贫如洗。解决他们的吃、住、衣、医是头等大事,是恢复社区秩序、保持社区稳定的关键。

第三,治安形势严峻复杂。主要表现在以下几方面:1. 灾民思想情绪不稳,引发群体闹事的隐患较多。一是决堤地区特别是扒圩分洪的社区的一些灾民对漫堤决口不理解,产生对立情绪,易被国内外敌对势力以及非法宗教组织利用,挑起事端,危及稳定。二是灾区农田两季绝收,冬种自救因退水慢而无法实施,生活困难也易导致群众不满,从而引发上访、请愿、闹事等群体事件。2. 随着水位回落,沿湖渔业纠纷将会相当突出。由于众多圩堰漫顶,水产养殖区域被淹,因养殖水面扩大或连通引起的纠纷矛盾将进一步暴露和激化。如果处理不当易导致群体性纠纷械斗事件的发生。3. 因灾区粮食绝收,房屋被淹,家产

衣物无法抢救,有的工厂停产,一些农民和部分企业职工生活的确处在极端困难之中,为了生计,很可能铤而走险,导致抢劫、盗窃、扒窃、诈骗、哄抢等侵财型刑事案件大幅度上升。甚至盗窃团体、流氓斗殴争地盘也会出现,集体性抢劫及打砸抢等恶性案件可能也会发生。4. 重灾地区治安更为复杂,各类民事纠纷将会大量增多,特别是房屋被淹倒塌,灾后争夺财产、偷窃公私财物、抢占宅基地等各类治安案件将明显增多。

第四,医疗卫生问题突出。因较长时间住在大堤上、山坡高地上,人畜混居,缺乏干净的饮用水,卫生条件极差;灾民的居集区因长时间在高温下浸泡,加上粪便、污物混杂其间,极易引发传染病的流行。“大灾之后必有大疫”,是特大洪灾带给灾区的一大社会特点。灾后传染病有两种情况,一种是既显性疾病,一般指灾后二三个月后发生的一些疾病,如7、8、9月份重点防治的霍乱、钩体病、出血热、血吸虫病。此外,还有一种滞发性的疾病,即灾后果一两年后可能产生的一些疾病,如1998年11月至1999年1月,是流行性出血热高发期;1998年洪灾期长,人们因过度疲劳、营养差、卫生差等种种原因,易导致肝炎、结核等疾病在第二年流行;洪水浸泡时间长,有些地方的计划免疫的设备遭到破坏,中断了计划免疫工作,致使洪灾前一二个月出生的新生儿和洪灾期出生的新生儿未能按期接种疫苗,这就使与计划免疫相关的疾病,如麻疹、百日咳、百喉、新生儿破伤风等有可能出现回升趋势,等等。

第五,基础教育受损严重。全省受灾中小学5751所,受灾中小學生242.56万人,受灾中小学教师2.71万户。全省中小学校舍受灾面积322.16万平方米,其中倒塌校舍32.8万平方米,新增危房126.85万平方米。此外,教学仪器、图书资料损毁相当严重。据1998年8月31日统计,南昌市中小学受灾学校