

我国农村的自然灾害与减灾工作

郑 功 成

自然灾害作为不以人的主观意志为转移的客观自然现象带来的灾难,既是我国农业生产和农村社会经济发展的重要制约因素,也是我国农村社会保障尤其是救灾、减灾工作的风险基础。农村自然灾害的特点如何?影响如何?灾前如何防范?灾后如何补偿?都是值得我国理论界与社会工作者重视的大问题。

一、我国农村自然灾害的特点

1. 发生频繁,损失巨大是我国农村自然灾害的主要特点。我国地域辽阔,地跨低、中、高纬度,气候因地形的复杂差异很大,自然灾害自古以来就频率高、周期短。建国40年来,我国平均每年发生涝灾、旱灾、热带风暴等重大自然灾害20.2次,有时同时在不同地区爆发不同灾害。以农业为例,从“一五”到“六五”计划的30年间受灾情况见表1。

表1 “一五”至“六五”期间农业灾情表(单位:万亩)

时 期	总播种面积	受灾面积	占总播种面积 (%)	成灾面积	占总播种面积 (%)	成灾面积占 受灾面积(%)
“一五”时期 (1953~1957)	227838	34860	15.30	17325	7.60	49.70
“二五”时期 (1958~1962)	218525	71994	32.95	27609	12.63	38.35
三年调整时期 (1963~1965)	213520	37310	17.47	21940	10.25	58.80
“三五”时期 (1966~1970)	217737	25635	11.77	9795	4.50	38.21
“四五”时期 (1971~1975)	222099	54609	24.59	14706	6.62	26.93
“五五”时期 (1976~1980)	223205	68763	30.81	25752	11.54	37.45
“六五”时期 (1981~1985)	216792	52181	24.07	24825	11.45	47.57

2. 农村自然灾害种类繁多,但水灾、旱灾、风灾、冷害是我国农村的四种主要灾害。

3. 农村自然灾害具有较强的区域性和季节性。我国的水灾主要发生在长江、黄河、海河流域和华南地区,每年4—9月是各主要河流的防汛时期,也是这些地区暴雨多发时期。干旱虽然是面积较广的灾害,但最重的是华北地区,长江中上游和华南地区在近几年也开始出

现大面积干旱,干旱发生的时间多集中在春、夏两季,对农作物的影响极大。台风作为热带海洋灾害,主要肆虐于沿海地区,有时也窜入内陆,带来强暴雨,它不仅造成农作物生产的损失,对房屋等财产的破坏也很大,有时还直接造成牲畜、人员死亡;冷害集中于北方的夏季,也波及南方,南方受冷害的影响主要在秋季寒露节气前后和冬季,有时也发生在春季;干热风主要危害黄淮海平原、河西走廊和新疆三个地区,是北方小麦产区的主要灾害。

4. 农村自然灾害的受灾面和成灾率在总体上呈上升趋势。

1979—1987年和1970—1978年相比较,虽然年均受旱面积减少了11%,但成灾面积却增加了48%,灾情显然加重了;1979—1987年年均水灾受灾面积与成灾面积分别比前一个九年增长87%和133%;水、旱灾两项合计,受灾面积和成灾面积分别上升5%和68%。

二、农村自然灾害对我国社会经济的影响

频繁而严重的农村自然灾害,每年都使我国付出沉重的经济代价,它对整个社会经济的发展产生着不可低估的影响。

第一,农业基础不稳,制约着国民经济的发展。一方面,自然灾害导致的农业的歉收,造成农牧渔副产品供给的短缺,使城市工业尤其是轻工、纺织、食品、饮食服务行业等部门的发展受到制约甚至减退,在一定程度制约了整个国民经济的平衡发展;另一方面,自然灾害对国家财政收支的影响很大,如灾多必然救灾经费支出多,同时直接、间接地损失巨额税收,从而对财政收支的平衡起制约作用。

第二,自然灾害频,农业生产必然受挫。(1)每遇灾害,大量物质财富被吞噬,在承包责任制的条件下,受害者依靠个人的力量往往无力在短期内恢复生产;(2)各种灾害大多直接破坏农田及耕地的土质,农田或耕地被洪水淹后,大量碱性化合物遭到分解,地面土质很难恢复原状,影响农作物生产;(3)农业生产成本因灾上升。

第三,农业歉收,城乡人民生活水平大受影响。在农村,遭灾地区的农业发生歉收、甚至绝收,生活水平必然下降。在城市,因为农业歉收,作为城市人口赖以生存的各种农牧渔副产品必然出现短缺,其后果不是减少供应就是价格大幅上涨,市民不仅生活质量下降,而且要付出更多的经济代价。

第四,造成许多社会问题,对农村社会主义精神和物质文明的发展产生消极作用。(1)贫困现象因灾变增加。(2)流浪人口增加。(3)政府救济压力增加,灾民上访者屡有发生。(4)农村债务纠纷增加。在灾区尤其是集体经济薄弱的地方,受灾农民往往靠借粮度荒,借钱购进种子肥料,一旦收成欠佳,就会产生债务纠纷,影响农村社会秩序的稳定。(5)封建迷信思想泛滥,求神消灾现象在农村甚为普遍。(6)农民遇灾除政府的有限救济外只能依靠亲族的援助,助长了封建宗族势力的抬头。(7)部分灾民因生活条件恶化,其子女所受教育很少,导致了新文盲的出现与增加,贻害农村未来社会的发展。

三、农村自然灾害的预防之策

就我国而言,对农村自然灾害宜采取下列预先防范之策,并以此达到对自然灾害的治本目标。

其一,建立全国自下而上的农村自然灾害普查和研究机构,系统探索农村自然灾害发生

的客观规律及制约因素,为减灾工作有的放矢提供科学的依据。在目前的条件下,宜由建国以来一直管理农村灾害救济工作、且机构已延伸至乡一级基层单位的民政部门牵头,辅之以气象、水利、保险等多部门的配合作,开展灾情普查工作,并建立永久性的资料档案馆,将这项基础工作长期坚持下去。

其二,保护生态环境,控制工业污染的扩散和农村掠夺式经营。减轻农村自然灾害发生的治本之计,在于保护生态环境和控制污染。因此,应将环境保护、污染控制列入国民经济综合指标体系,并作为考核地方政府及有关职能部门任期内绩效的重要参数,树立在保护环境的基础上发展乡镇工业和农村经济的观念,采取相应政策鼓励农民保护和提高地力。

其三,增加水利设施投入,利用政府财力和民间力量的结合加快农村水利基本建设,增强农村抗灾能力。由于水、旱灾害是波及全国的最主要灾害,水利设施的好坏,就成为影响农业生产丰歉和农村抗灾能力强弱的关键。各级政府尤其是地方政府,应将兴修水利工程作为发展农业生产、避免或减轻农村自然灾害的主要措施和必要投入,长期不懈地坚持下去。

其四,继续加强灾害监测、预报科学和病虫害防治等的研究和应用。在自然灾害不可避免这一总的客观规律面前,采用科学的手段对各种自然灾害进行监测、预报及防治在现代社会具有特殊意义,我们必须加强这方面的投入和研究、应用,尽快补上让农民重视各种气象预报并根据气象预报安排生产活动的宣传和知识传播,补充广大农村必要的接受信息的工具。

四、农村自然灾害的灾后保障措施

自然灾害能通过人类社会的努力防范达到减轻的目的,但不能完全避免,在农村尤其如此。因此,在采取各种积极的、有效的灾前预防之策的同时,还必须配之以有效的灾后保障措施。从目前我国农村的情况来看,农民遭灾后是从以下一个或多个途径获得赔偿失补的:

1. 政府救济。政府救济就是通过国家和地方政府的财政专项拨款来应付各种自然灾害事故的发生,它由民政部门负责实施,其方式是对受灾农民无偿的给予一定的实物和现金救济。但政府对农村灾民的救济相对于我国广大农村每年数百亿元的灾害损失和2亿左右的灾民而言,救济面虽广,水平却很低。所以,政府救济作为农村自然灾害发生后的社会保障措施,面临着改革拨款制度、消极救济和救济水平过低的艰巨任务。

2. 集体保障。集体保障以集体经济为基础,是调动农村基础政权减灾、救灾积极性、主动性和提高救灾水平的好途径,目前的不足是尚缺乏完整的制度即大多以临灾支出方式实施,对集体经济本身的稳定发展有影响,而且实施地区不具有普遍性。

3. 互助保障。这是在民政部门倡导下由农民自愿组合的带有互助性质的民间保障团体,它包括救灾扶贫基金会、互助储金会、农村社会保障基金会等各种互助保障组织。这些组织由农民自己筹集资金自愿成立,人会农民互助互济,基金实行无息或低息的有偿借贷,既解决平时生产和生活困难,又给受灾户以帮助,对救灾补偿和维护正常生产、生活均起到积极作用。互助保障作为当前我国农村正在兴起的自发性组织,是一条聚集农民资金即挖掘农村民间财力、对经济水平不同的地区普遍适用的灾后保障措施。

4. 合同保障。合同保障是现代化的灾害保障措施,它主要是指农村商业保险,同时也包括民政部门正在进行试点的农村救灾合作保险(目前试点县达102个)。这种方式是由农民按照一定的费率交纳保险费给保险机构建立后备基金,当农民遭受灾害袭击并受到损失时,

由保险机构按保险合同或保险证的规定给予及时的经济(现金)补偿。其鲜明特点是:(1)权利和义务紧密结合在一起,即农民交费是义务,灾后获补偿则是相应的权利;(2)能将各种可能发生的农村自然灾害风险在更大的范围内分散;(3)灾后补偿是按约行事,有章可循,农民一经投保即可转嫁风险,稳定生产与生活;(4)灾后补偿水平较高,可达损失的50%以上,补偿也及时。因此,合同保障作为政策性与商业性结合的灾后保障措施,确实值得在我国大力推广。目前的缺陷是由于有关政策不配套,部门关系未理顺,合同保障近阶段还无法大面积普及。

5. 自我保障。它是通过农民自己的积累来应付自然灾害的袭击的灾后保障措施。农民的自我保障水平与当地的发展水平及各家各户的经济收入状况成正比例关系,我们应该提倡和鼓励先富裕起来的农民增强自我保障意识,积累自我保障的资金或实物,以应付突发性灾害。

在上述措施中,政府经济是我国的政策性灾后保障措施,互助保障、合同保障和集体保障均为政府有关部门所倡导在各地自愿实施的灾后保障措施。这些措施在今后仍将是整个农村减灾工作中的重要组成部分,并将继续发挥作用。目前应做的工作是使这些措施尽快制度化、体系化、配套化、地区化。

五、应当明确的几个基本问题

第一,农村减灾工作的组织体制应当在立法保证的条件下由各级政府组织和多部门合作实施。目前,在严格执行现有的法律、法规的条件下,应尽快制定农村资源保护法、损害赔偿法、农村减灾工作条例、农村灾后救助条例等全国或地方性法律、法规,为减轻农村自然灾害及其损害后果提供有力的、具体的法律保证。在立法保证的条件下,各级政府应直接担负起组织农村减灾工作的责任,在组织工作中领导、协调、指挥农村减灾工作,政府宜设立强有力的职能机构,担负起农村减灾工作的领导责任。

第二,农村减灾工作宜推行区域自治,即各地区根据本地的具体灾情实施有效的减灾对策,防范本地区自然灾害的发生并就地消化有关灾害造成的损失。一方面,我国农村自然灾害的分布具有明显的区域性和不平衡性,不同地区需要采用不同的预防对策;另一方面,我国农村社会经济的发展水平也呈不平衡性,不同地区的经济实力有差异,其预防措施和灾后保障措施亦应有区别。

第三,必须彻底摒弃“人定胜天”的理论。过去几十年间,我们一直用“人定胜天”的理论来指导处理人与自然的关系,滥伐森林、填湖造田、毁林开荒、乱修水库与水渠、强行推广“双季稻”、栽树种草不讲科学、不重视工业污染的处理等现象屡屡发生,大跃进期间更是登峰造极,喊出“人有多大胆,地有多大产”的狂热口号,所有这些均对生态环境造成了严重的破坏;有些水利设施刚建起来就是有缺陷的险情工程,在水利部管理的291座大型水库中病库就有87座,占30%。可见,用“人定胜天”的理论来指导减灾工作,不仅不会取得成果,而且会加重灾害、埋下隐患,我们已经和正在遭到大自然的回报和惩罚的事实表明,在减灾工作中必须尊重自然规律,按自然规律办事。

(作者单位:武汉大学;责任编辑:尚增健)