

中国共产党百年抗灾回顾：基于制度优势的分析

陈樱花¹, 陈安^{2,3*}

1. 江苏大学管理学院, 镇江 212013
2. 中国科学院科技战略咨询研究院, 北京 100190
3. 中国科学院大学, 北京 100049

摘要 中国共产党成立 100 年来, 带领中国人民与频发的自然灾害进行了艰苦卓绝的斗争, 并取得了显著的抗灾减灾成效。从中国共产党百年来对灾害成因认知变化的历程出发, 梳理了百年来中国抗灾体制的变迁史, 并在此基础上提炼总结出了中国共产党百年来在抗灾救灾中所拥有的独特制度优势, 即对口援建模式、军民协同模式、以人为本, 生命至上理念以及广泛的国际协作实践。在中国共产党的重视及引领下, 中国正在经历从救灾到应急管理, 再到风险管理的理念变迁, 未来将更多地体现出科技应灾及多元治灾的重要性, 中国特色社会主义制度将成为未来应急管理及风险治理取得显著效能的不竭源泉。

关键词 中国共产党; 百年抗灾; 中国特色社会主义制度优势; 应急管理; 风险管理

中国幅员辽阔, 自古以来受到多种自然灾害的威胁。据记载, 从公元前 1766 年(商汤 18 年)至公元后 1937 年止, 3703 年间灾害共达 5258 次, 平均约每 6 个月便有灾荒 1 次^[1]。邓拓^[2]统计, 中国民国时期发生频率最高的自然灾害分别是水灾、旱灾、地震以及蝗灾。灾害流行病学研究中心(Center for Research on the Epidemiology of Disasters, CRED)维护的 EM-DAT 数据库数据显示, 1971—1980 年, 年平均自然灾害 97 次; 1981—1990 年, 年平均自然灾害 198 次; 1991—2000 年, 年平均自然

灾害 320 次; 2001—2007 年, 年平均自然灾害 453 次。”^[3]由此可见, 单年自然灾害次数总体上呈逐步增长趋势。

自然灾害的发生具有周期性特点。有些灾害显示出频发、高发趋势, 有些灾害却表现出间发规律。明朝、清朝和民国时期都是自然灾害的高发期。中华人民共和国成立后, 国家经历了洪涝灾害、地震、冻灾的考验。2019 年底开始肆虐的新冠肺炎疫情严重影响着国家经济发展及人民的正常生活和工作。

收稿日期: 2021-05-27; 修回日期: 2021-06-08

作者简介: 陈樱花, 副教授, 研究方向为公共政策、应急管理、社会保障等, 电子信箱: touchstones8@hotmail.com; 陈安(通信作者), 研究员, 研究方向为应急管理、管理机制设计等, 电子信箱: change1970@163.com

引用格式: 陈樱花, 陈安. 中国共产党百年抗灾回顾: 基于制度优势的分析[J]. 科技导报, 2021, 39(12): 73-81; doi: 10.3981/j.issn.1000-7857.2021.12.009

中国共产党自建党以来,始终积极组织和领导人民展开应对自然灾害的斗争,并取得了显著成效。尤其是在抗击新冠肺炎疫情的过程中,中国共产党领导的中国给全世界交出了一份令人惊叹的答卷。无论是历史上的抗击自然灾害的成功,还是在极为有效的新冠肺炎疫情抗击战背后,起支撑作用的正是百年来中国共产党独有的制度优势。

1 中国共产党对灾害成因的认知变化

救灾要想获得成功,首先必须要对灾害成因有准确判断。由于各种因素的影响,中国共产党对于自然灾害的认识也经历了一个不断变化和深化的过程。

1.1 中华人民共和国成立前:自然灾害实为人祸

中国共产党在革命根据地抗击灾害灾荒的过程中,逐渐对灾荒出现的原因进行了思考,并提出了“看似天灾,实为人祸”的观点。1929年发表的《秋收斗争的策略路线》中将灾荒出现的原因归结为以下几条:第一是帝国主义对中国固有农产品的破坏;第二是田租、捐税等封建剥削;第三是缺乏灌溉及水利事业;第四是军阀内战;第五则是苛政。这一观点在1931年7月30日通过的《关于全国灾荒秋收斗争与我们的策略的决议》中被表述得更加直接。

而关于帝国主义或者国民党的人为致灾或者加重灾害程度的认知,中国共产党认为表现在以下几个方面:首先是国民党军阀和地主豪绅的榨取和剥削;其次是战争加重或者直接造成了灾荒;再次是帝国主义的经济侵略加军阀贩卖鸦片;最后是水利事业的荒废。因为民国时期社会动荡,政治更迭频繁,水利事业基本被荒废,而挪用水利事业款项的做法也是屡见不鲜。

1.2 中华人民共和国成立之初:生产救灾最关键

中华人民共和国成立之初,面对频繁发生的自然灾害,中国共产党认识到,与自然灾害作斗争是当时巩固新生政权的首要任务,因此国家将救灾工作确定为当时最重要的工作。1949年12月19日,中央人民政府政务院发出了《关于生产救灾的指

示》,明确指出:“生产救灾是关系到几百万人的生死问题,是新民主主义政权在灾区巩固存在的问题,是开展明年大生产运动、建设新中国的关键问题之一。”谢觉哉同志也提出要把救灾工作放到政治任务的高度上来看待,其他工作要服从、服务于救灾工作。当时党中央已经充分认识到农业生产与自然灾害之间的关系,提出救灾工作要通过发展农业生产,要与农业生产结合起来进行的指示。

1.3 大跃进时期:抗灾救灾靠热情

从1957年开始,中国进入了一个曲折发展的时期。这一时期,从政府到民间都认为短时期之内就可以通过革命热情将自然灾害消灭。在1958年5月26日到6月18日之间召开的内务部第四次全国民政会议上,提出了“救灾工作必须为农业生产大跃进和消灭自然灾害服务”的要求,强调“自然灾害终于要被消灭,而且很快就要被消灭。”甚至由内务部农村福利司编写的《建国以来灾情和救灾工作史料》一书中也指出,“灾荒,现在已不是什么大的问题,再过几年,十几年,终将成为历史名词而被人们所遗忘了。”1958年,中央救灾委员会被撤销,由内务部接管所有救灾工作。于是,全国掀起了空前规模的防灾救灾建设高潮。但是由于不顾实际情况,加上农民技术水平有限,当时兴修的这些工程出现了很多质量问题,不但没能有助于减少预防自然灾害的发生,反而出现了水库垮坝等人为灾害。

1.4 改革开放时期:开展救灾理论研究

1978年9月,全国第七次民政会议召开,明确了在新的历史条件下救灾工作的各项具体任务、方针及政策。这也意味着救灾工作终于得以走上正轨。对于自然灾害的认识,也终于重新回归科学。在这一时期民政部的公开文件中,大量出现了对于自然灾害科学的认识,如“现在科学技术等条件下,自然灾害是不可能完全避免的。不仅要认识到救灾工作对四化建设的重要意义,而且要充分认识同自然灾害作斗争的长期性、艰巨性。”

在这一阶段,中国开始关注灾前预报的作用,致力于救灾措施的完善,尽管此时预报基本上只是集中在地震预报方面,但是能转变思想,认识到预防比救灾更重要,已经是一个很大的进步了。而且

根据预报采取救灾措施,才会使救灾更为高效,也成了这一时期的新认知。

1.5 全面发展时期:减灾与国民经济发展一体化

为了响应第42届联合国大会第169号决议,即“关于从1990—2000年在世界范围内开展减轻自然灾害活动”的倡议,中国于1989年4月12日成立了“中国国际减灾十年委员会”。1989年12月召开的第44届联合国大会上通过了《国际减轻自然灾害十年国际行动纲领》,从此开始广泛使用“减灾”这一术语。“中国国际减灾十年委员会”于2000年更名为“中国国际减灾委员会”,2005年再次更名为“国家减灾委员会”,当时隶属于民政部。2002年4月,在原来国家减灾委员会基础上,成立了国家减灾中心,并于2003年5月正式开始运转,2009年增加了卫星减灾应用中心,并于2018年4月组建应急管理部之后,并入应急管理部管理。国家减灾中心的主要业务包括:灾害评估、卫星遥感、航空遥感、风险监测、风险普查、灾情统计,以及最新灾情发布工作。从以上几项业务中可以明确看出,减灾中心的业务重点已经从对已经发生的灾害的统计评估逐渐转移到对未来可能发生的灾害加强监测工作上。

而《中华人民共和国减灾规划(1998—2010)》作为中国减灾的权威性长期规划,确立了中国减灾的目标和工作原则,也标志着中国的灾难管理思想正式从救灾转到减灾上。这一减灾规划中确立的减灾主要目标是:提高全民减灾意识和知识水平,建立比较完善的减灾工作运行机制,通过农业和农村减灾、工业和城市减灾、区域减灾、社会减灾和减灾国际交流合作,使灾害造成的直接经济损失率显著下降,人员伤亡明显减少,从而增强城市的韧性和社会制度对自然灾害危险性、易损性的控制力。

2 中国共产党百年抗灾体制的变迁

“因国情、政情、社情不同,不同国家的应急管理体制具有不同的特点。”^[3]从管理体制的角度来纵向回顾中国百年来的救灾历程,可以看出中央政府在救灾工作中的重视程度及管理理念变化,对于深

刻理解中国现在的减灾救灾管理方式及管理制度的优越性有着重要意义。

2.1 民国时期的国民政府:近代救灾体制的初步建立

中华民国时期,中国的近代救灾制度得以初步建立,设立了专门的救灾机关,颁布了一些与救灾相关的法律法规。1912年中央政府设立了内务部,各省设立民政厅,负责掌管赈恤、救济、慈善及卫生等工作。1928年,国民政府在行政院设立赈济委员会,负责管理全国的赈济工作。

2.2 抗日战争时期及解放战争时期的中国共产党:陆续设置救荒机构

抗日战争时期,中国共产党陆续设置了救荒机构。虽然当时并没有统一的组织法规,但一般来说,各边区一级政府都设立了民政厅,行政督察区和县所属机关设立了民政科,而区、乡、村政权中则设立了“优待救济委员会”这一救灾的最基层组织。除了这些常设救灾机构之外,各根据地政府还临时成立由党政军民组成的各级“救灾委员会”或“优待救急委员会”来负责生产救灾工作。灾区的村党支部是领导救灾自救的核心机构,统一广泛发动群众,吸收工、农、青、妇等群众组织一起开展救灾工作。此外,各地政府也鼓励民间成立救荒救灾组织和互助互济的组织。

整个解放战争时期的救灾组织基本上维持了抗日战争时期的体系,仍然是由各级民政部门负责。在灾荒非常严重的地区,则在解放区建设厅下或者在政府下直接加设“生产救灾委员会”或者“救灾委员会”来领导救灾工作。解放战争初期,在中国共产党的领导下,成立了“中国解放区救济总会”,这是解放战争时期的一个群众救荒团体。在总会的领导下,各个解放区都成立了分会,拟定了各自的组织及工作条例。此外,各专署、市、县也都成立了自己的组织。

2.3 中华人民共和国成立到改革开放前:减灾救灾工作是重中之重

中华人民共和国成立初期,中国共产党及中国政府就高度重视减灾、救灾工作。1949年12月19日,中央人民政府政务院发布了《关于生产救灾的

指示》,提出“是关系到几百万人的生死问题,是新民主主义政权在灾区巩固存在的问题,是开展明年大生产运动、建设新中国的关键问题之一。”12月22日,中共中央又发出《关于切实执行国务院生产救灾指示的通知》,要求各级党委,特别是灾区的党委必须要仔细研究并督促各级人民政府切实执行国务院关于生产救灾的指示。1950年1月6日,政务院明确提出“不能饿死一个人”的救灾要求。1950年6月6日,毛泽东同志在党的七届三中全会上做了《为争取国家财政经济状况根本好转而奋斗》的报告,报告中提到的必须完成的八项任务之一就是“必须继续认真地进行对于灾民的救济工作。”

从这些中央文件和领导讲话中不难看出,灾情牵动着党中央领导的心,灾民的生命及生活状况一直是中华人民共和国成立初期工作中的重中之重。

2.4 改革开放以后至今:救灾体系的完善

改革开放以后,特别是经历了1991年淮河洪水和1998年长江、松花江流域洪水之后,中国的救灾体系构建做出了重大调整。在1992年机构改革之前,中国已经基本上形成了“政府统一领导,部门分工负责,上下分级管理和相互配合及社会协同”的救灾体系。1992年机构改革以后,救灾体系得到进一步完善,形成了“政府领导、部门分工、对口管理、相互配合、社会协同”的新型架构。

1993年11月,民政部召开全国救灾救济工作座谈会,会上提出了建立“救灾工作分级管理,救灾资金分级负担”的体系。这一体系构架的提出,直接将救灾工作资金保证问题进行了清晰厘定,成为新时期救灾工作的里程碑式的变化。截至2000年,全国所有省级,绝大多数地市级,以及县级财政都单列了自然灾害救济事业费,部分乡镇也列支了救灾款。进入新世纪,重大灾害频发,为应对灾害造成的影响,中国共产党对减灾救灾的方针政策进行了调整,逐渐构建起一个综合的国家减灾救灾管理体系。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,对减灾救灾的制度建设更为关注^[4]。习近平总书记在多个场合就多种灾害的减灾发表过重要讲

话和指示。2016年7月28日,习近平总书记在河北省唐山市考察时讲到:“防灾减灾救灾事关人民生命财产安全,事关社会和谐稳定,是衡量执政党领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、体现民族凝聚力的一个重要方面,当前和今后一个时期,要着力从加强组织领导、健全体制、完善法律法规、推进重大防灾减灾工程建设、加强灾害监测预警和风险防范能力建设、提高城市建筑和基础设施抗灾能力、提高农村住房设防水平和抗灾能力、加大灾害管理培训力度、建立防灾减灾救灾宣传教育长效机制、引导社会力量有序参与等方面进行努力。”^[5]

3 中国共产党救灾的独特制度优势

中国共产党领导的救灾工作之所以成效显著,其主要原因在于制度优势使然。这一点从纵横两个维度进行比较就会显得更为清晰。从横向比较来看,与资本主义制度相比,中央集权制的国家体制使得在发生突发性重大灾害或者突发事件时统一调度、极为便利,且效率极高。这一高度统一性特点对于对时间性要求极高的救灾来说是最重要的因素。从中国纵向维度来看,在没有社会主义制度及中国共产党领导之前,救灾也无法实现在短时间内对几种全国力量实施调配,更无法实现全国一盘棋视野下的资源调配。正是在中国特色社会主义制度及中国共产党的强有力调度下,中国形成了基于这一制度优势的有效救灾模式,取得了一次又一次救灾的成功。

3.1 对口支援模式

对口支援一直都是中国的一个优良传统。在社会主义制度下,举国体制的有效启动才保证了对口支援模式的实现变得可能,这是社会主义制度优越性的极大体现。而从地方政府之间的利益关系模型角度来分析对口支援制度,支援方和接受支援方的双赢结果何以实现就会显得更为清楚。汶川大地震后,中央就将20个省、区、市和四川省内不同受灾地之间建立了对口关系,直到现在,这些关系依然存在,不但为当时的灾后重建,也为后来的长期合作奠定了良好的基础。

2020年新冠肺炎疫情发生以后,武汉市乃至整个湖北省的公共卫生资源在大规模的疫情面前

不敷使用,整个湖北省在国家卫生健康委员会的安排下建立了省际对口支援机制(表1)。

表1 新冠肺炎疫情时湖北(除武汉外)灾区和对口支援省市

序号	对口支援省市	灾区
1	重庆市、黑龙江省	孝感市
2	山东省、湖南省	黄冈市
3	江西省	随州市
4	广东省、海南省	荆州市
5	辽宁省、宁夏回族自治区	襄阳市
6	江苏省	黄石市
7	福建省	宜昌市
8	内蒙古自治区、浙江省	荆门市
9	山西省	仙桃、天门、潜江3个县级市
10	贵州省	鄂州市
11	云南省	咸宁市
12	广西壮族自治区	十堰市
13	天津市	恩施土家族苗族自治州
14	河北省	神农架林区

3.2 军民协同模式

中华人民共和国成立以后,通过《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国国防法》《中华人民共和国防震减灾法》《中华人民共和国防洪法》等一系列法律法规将处置突发事件,参与应急救援的重要使命赋予了人民军队。而武警部队和消防部队将士们也在发生重大自然灾害时积极参与救援,发挥了极大的作用。

从纵向来看军队在救灾中的参与情况,可以分为3个阶段:第一阶段以1949—2003年严重急性呼吸综合征(SARS)为节点,SARS之前基本上是军队临机参与应急救援阶段。第二阶段为2003—2012年,为军队制度化参与应急管理阶段。第三阶段为2012年至今,表现为全面制度化参与应急救援。因为党的十八大以后,中国的安全管理体制发生了巨大变化,军队的使命除了战时准备以外,也强调其平时的救灾功能,主要的法律法规如表2表示。

表3列出了中国军队在3个阶段参与过的重大自然灾害或生产安全事故的救援处置。

进入21世纪之后,中国的人民军队在国际维和、救援、海外护航等领域也积极行动起来,成为国际救灾合作框架中的积极参与者。

3.3 以人为本,生命至上

在救灾中,“以人为本”是始终被党和国家摆在第一要位的原则。无论付出多大代价,抢救人民生命永远是最重要的。在极端困难的情况下,晋冀鲁豫边区政府一直强调人民生命的重要。例如,在1942年中原地区遭受大旱灾时,晋冀鲁豫边区政府就颁布了《关于救灾工作的指示》,提出“保证不饿死一个人”。在《太行区旱灾救济委员会第四次会议决议事项》中还对做不到这一规定的情况提出了详细的处罚办法:“凡本村尚有力量有办法可能进行救济,因工作不力,致使于饿死人者,村政权负责人应受以纪律制裁;凡有上述情况,饿死一人者批评,饿死二人者警告,饿死三人以上者应撤职处分,上级负责人应受连带责任处分”^[6]。

中华人民共和国成立后,以人民生命为第一位的宗旨得到了更为彻底的贯彻和执行。邢台地震时,周恩来同志亲赴地震现场,站在村民临时找来的两个木箱上就地召开群众大会,鼓励群众,场面感人。唐山大地震时中央指示以救人为第一要务,救援部队想尽一切办法救援,并尽力用飞机将危重病人空运到附近城市医院紧急抢救。一以贯之的行为同样出现在每一次大灾发生时。“‘以人为本’

表2 中国军队制度化参与应急救援的法律法规

阶段	时间	法律法规	内容
第二阶段 (2003—2012年)	2005.06	军队参与抢险救灾条例	将军队长期参与抢险救灾的实际行为用法律的形式固定化下来。
	2007.11	中华人民共和国突发事件应对法	第十四条规定：“中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织依照本法和其他有关法律、行政法规、军事法规的规定以及国务院、中央军事委员会的命令，参加突发事件的应急救援和处置工作。”规定赋予了部队在应急管理中的主体地位。
第三阶段 (2012至今)	2015.05	中国的军事战略	将“应对各种突发事件”和“抢险救灾”作为中国军队的重要战略任务，并提出遂行抢险救灾等非战争军事行动任务是“新时期军队履行职责使命的必然要求和提升作战能力的重要途径”，明确要“把非战争军事行动能力建设纳入部队现代化建设和军事斗争准备全局中筹划和实施，抓好应急指挥机制、应急力量建设、专业人才培养、适用装备保障以及健全政策法规等方面的工作。促进军队处置突发事件应急指挥机制与国家应急管理机制协调运行，坚持统一组织指挥、科学使用兵力、快速高效行动和严守政策规定”。
	2015.02	军队基层建设纲要	提出具体要求，以确保部队随时可以遂行作战和非战争军事行动任务。
	2015.07	国家安全法	第十八条规定：“开展国际军事安全合作，实施联合维和、国际救援、海上护航和维护国家海外利益的军事行动，维护国家主权、安全、领土完整、发展利益和世界和平。”中国军队参与应急救援的空间拓展到了国际。
	2016.01	中华人民共和国反恐怖主义法	第七十一条第二款规定：“中国人民解放军、中国人民武装警察部队派员出境执行反恐怖主义任务，由中央军事委员会批准。”

表3 中国军队参与的主要灾害灾难事件

阶段	军队参与的应急救援处置事件
第一阶段	1963年华北特大洪水；1966年邢台地震；1976年唐山地震；1987年大兴安岭火灾；1998年长江、松花江-嫩江洪水。
第二阶段	2003年“非典”；2008年南方暴风雪；2008年汶川地震；2010年玉树地震；2010年舟曲泥石流。
第三阶段	2013年雅安芦山地震；2014年云南鲁甸地震；2015年“长江之星”客轮沉没事件；2015年天津港爆炸事件；2018年金沙江和雅鲁藏布江断流；2019年江苏响水工厂爆炸事件。

是战胜重大自然灾害的根本出发点和归宿，在突发灾害面前，坚持什么样的执政理念，直接关系到抗灾救灾的成败，中国共产党坚持马克思主义，遵循社会主义的根本价值目标和党的宗旨，将以人为本作为抗灾救灾具体政策和具体行为的基本依据，并将其贯穿整个救灾抗灾的全过程，回答了在灾害面前中国共产党坚持什么样的理念问题。”^[7]

在抗击新冠肺炎疫情的过程中，党和国家就明确要把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，甚至在疫情期间，为了人民的生命安全，不惜暂时将经济按下暂停键。在2020年9月8日举行的全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上，习近平总书记作

出重要讲话：“在保护人民生命安全面前，我们必须不惜一切代价，我们也能够做到不惜一切代价，因为中国共产党的根本宗旨是全心全意为人民服务，我们的国家是人民当家作主的社会主义国家。”^[8]

4 基于制度优势的中国共产党救灾新举措

2016年7月20日，习近平总书记就做好防汛抗洪抢险救灾工作发表重要讲话，强调“各级领导干部特别是主要领导干部要靠前指挥，各有关地方、部门和单位要各司其职，从防汛责任落实、监测

预报、预警避险、撤离转移、防洪工程调度、山洪灾害防御、城市防洪排涝、险情巡查抢护、部门协调配合等方面强化防汛抗洪工作。各级党组织要充分发挥坚强领导作用,各级干部要充分发挥模范带头作用,广大共产党员要充分发挥先锋模范作用,在同重大自然灾害的斗争中经受住考验。”^[9]这一讲话中提到的共产党员先锋模范作用的发挥不但适用于防汛抗洪工作,同样适用于其他各种突发事件的应对。在中国共产党领导突发事件应对时,体系化是很重要的顶层设计。灾害应对需要党和政府在投入、基础、服务,机构、协作、能力,人员、信息、资源这3个三位一体的组成方面实现集成和统一。全面化则主要包括“分级、分层、分流”的问题,这是党和政府应对灾害时对灾害对象和救援对象的基本认识和研判的起点,也是中国社会主义体制优势的重要体现。

共产党的抗灾救灾史不仅是一部保障人民生命财产的发展史,同时也是进一步推进国家治理体系与治理能力现代化的改革史^[10]。2019年11月29日习近平总书记在主持中共中央政治局第19次集体学习时,强调“要健全风险防范化解机制,坚持从源头上防范化解重大安全风险,真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。”“要加强应急救援队伍建设,建设一支专长兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的应急救援队伍。”“要强化应急管理装备技术支撑,优化整合各类科技资源,推进应急管理,科技自主创新,依靠科技提高应急管理的科学化、专业化智能化精细化水平。”^[11]这一讲话更是对中国未来应急管理及风险治理提出了引领性的指示。为了实现应急管理体系及能力的现代化,从国家总体安全观的战略层面上来看,科技支撑作用及在中国共产党领导下的多元主体治理体系将成为未来中国应急管理及风险治理的发展重点。

4.1 科技应灾

近年来,党和国家对于科技的重要性的认知愈发紧迫和清醒。从中国人能够吃饱到全面小康,从现在的发展中状态到2035年实现现代化,科学技术是不可或缺的。事实上,国家也将科学技术单独从科教文卫体中分离出来,予以更多的重视。经过

几十年的发展,尽管自然灾害的发生无法被完全阻止,但是在救灾中,各种科技手段已经在监测预警、救援处置、恢复重建等各个阶段发挥了极大作用。遥感技术是在地震灾害发生后使用较多,效率较好的一种科技手段;无人机技术在灾情监测方面优势明显;救援机器人参与救灾更是突破了人类的局限性;北斗高精度地灾监测预警系统成功在减少伤亡率方面效果显著,今后也仍然是监测预警领域中不可或缺的技术支撑。今后,基于大数据、人工智能的各种高科技手段将会在应急救援、监测预警等方面发挥更大的作用。

4.2 多元治灾

在中国应急管理“一案三制”框架基本确立以后,对于救灾主体的认知也发生了质的飞跃。在历史上,中国的救灾主体总的来说大部分都集中在党中央及各级政府,以及人民军队这些带有官方色彩的主体上。这些不同部门、不同层级、不同领域、不同区域,以及军地之间的协同,基本上是靠中央统一调配的。虽然在2003年之前并没有形成具有规范体系的协同机制和法律规范,属于临时指挥协调,但由于中国的国家体制和政治制度的优越性所在,因此“心往一处想,劲儿往一处使”在大灾大难面前是比较容易实现的。如2013年4月20日,四川省雅安市芦山县发生地震后,科技部高度重视,立刻指挥国家遥感中心及高新技术发展及产业化司迅速启动“国家空间数据获取应用应急协同体系”和“数据共享服务平台”(简称为蓄水池应急平台),同时启动科技部与总参谋部军民遥感信息应急交流机制,组织获取灾区的遥感数据,并将数据汇至蓄水池应急平台,为各部门提供数据支持,这是体制内不同部门间共同协作参与救灾的一个小例子,由这个例子也可以深刻体会到,在救灾中需要多主体共同合作才能实现更好的救灾效果。

在党的十九届四中全会和十九届五中全会中,都深刻论述了国家治理体系和治理能力现代化的基本构成和要求,其中关于治理体系的要求中,以中国共产党为主,各级政府、社会团体、公民个人等其他主体的共同参与是治理现代化的必由之路。应急管理作为国家治理中的一个重要环节,在理念

和实践举措中也对多元主体治理灾害有着紧迫的要求。当然,在近年来的救灾过程中,多元主体参与救灾的现象也逐渐多了起来。进入现代之后,社会组织、个人志愿者作为新的救灾主体,在救灾中发挥的作用将越来越大。大量的民间救援队在每一次的巨灾发生时,都会在第一时间去往灾区参与救援,且成效显著。

5 结论

中国共产党自1949年执政以来,一直在摸索从救灾到减灾、防灾的道路。回顾中国共产党建党100年来在不同时期对于灾害的变化及灾害应对体制的变化,可以看出随着现代化进程的推进,救灾理念及实践不断在进步。而基于中国特色社会主义的制度在漫长的救灾进程中表现出了对口支援、军民协同,以及以民为本、生命至上等典型抗灾的制度优势,更是中国一次又一次抗击灾害取得胜利的根本保证。

从灾害应对层面来看,无论是地震还是水灾的应对,都可以看到中国共产党认为“减灾重于救灾,防灾重于减灾”思想变化的脉络和趋势。其实,灾害管理的终极目标是为了安全。在党的十九届五中全会的公报中,“安全”一次出现高达22次,比如“统筹发展和安全,建设更高水平的平安中国,坚持总体国家安全观,实施国家安全战略,维护和塑造国家安全,统筹传统安全和非传统安全,把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程。”

无可否认,自然界和现代化带来的各种副产品必然还将长期客观存在。“各种各样传统的非传统的灾害和风险,依然是中华民族复兴之路上始终面临的重大隐患……但在未来的生存和发展之路上,我们显然要面临更大的风险和不确定性,要经受更加严峻的惊涛骇浪。”^[12]

在新的历史时期,中国特色社会主义制度在应急管理体系及能力现代化建设过程中全方位地提供着治理效能的提升,应急管理 with 扶贫工作的有机结合,应急管理与国家安全的保障都将是未来国家治理走向更为规范、高效的有力保证。

参考文献(References)

- [1] 邓拓. 中国救荒史[M]. 北京: 商务印书馆, 2011: 47.
- [2] 蒋芳. 自然灾害的时空特征及与现代化的相关性[J]. 科学与现代化, 2008(4): 53-67.
- [3] 钟开斌. 中国应急管理体制的演化轨迹: 一个分析框架[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 41(6): 73-89.
- [4] 于文善. 中国共产党现代减灾救灾体系的构建与基本经验[J]. 阜阳师范大学学报(社会科学版), 2020(6): 84-92.
- [5] 习近平: 落实责任完善体系整合资源统筹力量全面提高国家综合防灾减灾救灾能力[J]. 中国应急管理, 2016(7): 11-12.
- [6] 姚红艳, 肖光文. 中国共产党救灾减灾思想的历史回顾与经验总结[J]. 学术交流, 2011(10): 16-19.
- [7] 戴钢书, 刘钊, 黄芳. 中国共产党90年来领导人民群众战胜重大自然灾害的重要思想研究[J]. 电子科技大学学报(社科版), 2011, 13(3): 40-42.
- [8] 习近平. 在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话[N]. 人民日报, 2020-09-09(2).
- [9] 习近平: 全力做好防汛抗洪抢险救灾 习近平就做好当前防汛抗洪抢险救灾工作强调 把确保人民群众生命安全放在首位 继续全力做好防汛抗洪抢险救灾工作[J]. 广东水利水电, 2016(7): 2.
- [10] 芭芭拉·亚当, 乌尔里希·贝克, 约斯特·房·龙. 风险社会及其超越: 社会理论的关键议题[M]. 北京: 北京出版社, 2005: 332.
- [11] 习近平在中央政治局第十九次集体学习时强调 充分发挥我国应急管理体系特色和优势 积极推进我国应急管理体系和能力现代化[J]. 中国应急管理, 2019(12): 4-5.
- [12] 林毓铭, 李瑾. 中国防灾减灾70年: 回顾与诠释[J]. 社会保障研究, 2019(6): 37-43.

Disaster relief history led by the Communist Party of China: Analysis of the institutional advantage

CHEN Yinghua¹, CHEN An^{2,3*}

1. School of Management, Jiangsu University, Zhenjiang 212013, China

2. Institute of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China

3. University of the Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China

Abstract During the past 100 years since its founding, the Communist Party of China led Chinese people in an arduous struggle against frequent natural disasters and achieved remarkable results. This paper analyzes the cognitive background of the Communist Party of China on the causes of disasters in the past hundred years and reviews the history of China's disaster relief system in the past hundred years. The institutional advantages of the Communist Party of China is evident in the disaster relief over the past century. The analyses indicate the following patterns: the counterpart assistance model, the civil-military integration model, the policy of putting the life in the first place, and the extensive international participation practices. Under the guidance of the Communist Party of China, China is experiencing a conceptual change from the disaster relief to the emergency management and then to the risk management. The technological disaster response for the diversified disasters would be more important. The socialist system with Chinese characteristics will become an inexhaustible source for the remarkable performance of the emergency management and the risk management in the future.

Keywords the Communist Party of China; centennial struggle of disaster resistance; institutional advantages of Socialism with Chinese characteristics; emergency management; risk management ●



(责任编辑 徐丽娇)