



防洪减灾的历史演变

□ 周魁一

今年我国南方又是一个大水年，降水量是几十年一遇。长江中下游、太湖流域、珠江的西江和北江、钱塘江、淮河等纷纷告急，洪水位普遍超警，一些城市和许多农村被淹，如今又进入七下八上大汛的关键期。

人类社会生存在地球上，地球自身和周围天体对它的作用都使得地球表层不时发生运动和变异。每当自然变异危及人类生存安全，就产生了灾害。可见，灾害大都源于异常的自然变异。因此，较之战争、交通事故等人为灾害而言，以往都将这种主要由自然异常导致的灾害称为自然灾害。从长时序来看，地球自然现象的变异呈周期性震荡，然而从历史时期来看，灾害却是在持续增长，并不同于自然变异围绕一个均值的上下波动。自然灾害持续增长的原因是什么？导致灾害及其强度变化的因素，除去自然变异外是否还有其他？历史灾害规律和灾害成因的理论研究表明，脱离人类社会发展，单纯从自然变异来讨论灾害的成因和增长是不全面的。

古代对水患本质的认识

历来都将洪水灾害称为自然灾害，并强调指出，水灾的发生是由于出现了超常的大洪水所致。象形文字的“灾”字，字形最初是由川、田、火和家等符号所组成，以后演化为“災”，上面是川、是水，下面是火。即以经常发生的严重的水、火之灾作为灾害的代表。但是古人又同样认识到，人类社会发

展，也存在引起和增强灾害发生的因素。西汉年间，自汉武帝时期开始，黄河频繁决溢，成为朝野关心的国家大事，之后，陆续提出过多种工程治黄方案。大约在公元前6年，贾让提出治河三策。这是流传下来的最早的治理黄河的规划方案，并以国土开发要适应洪水规律以减轻水灾损失的主张独树一帜，对后世有重要影响。

贾让在其治河对策中首先分析了黄河演变的历史。他指出，古代的时候，河有河的流道，人有人的住处，各不相干。河流两岸并不筑堤，只是在居民区附近修些矮小的堤堰防护一下。这样，既有居民区靠近水源的方便，夏秋季节的洪水又可以四处游荡而

观，是客观的和积极的。此后也不断有人继续阐发对于灾害本质和防洪减灾方针的理解。

元代延祐元年（1314年），在一个政府文书中说到：“黄河涸露旧水泊汙地，多为势家所据。忽遇泛滥，水无所归，遂致为害。由此观之，非河犯人，人自犯之。”重现了西汉末年贾让所描述的围垦河滩的不良后果。本来是容蓄黄河涨溢的容水之地，权势之家却要在少时土地涸露的年头据为己有，开发耕作，如此，在洪水到来时必然遭灾。这显然不能全怪洪水危害居民，而是居民住到本来是容蓄洪水的河滩里去自找灾祸。这些认识都是在单纯运用工程防洪措施几乎走投无路的情况下提出的。

此外，建设蓄滞洪区也是人与洪水的另一种相处之道。汉代的蓄滞洪区称作“水狼”，据说早年间就有。王莽时为免除黄河决溢，有个名叫关井的献策说，在今鲁西南一带有大约180里范围的贫瘠洼地，“可空此地，勿以为官亭民舍”，而把它用来蓄滞洪水。后此历代均有此类防御大洪水的设施，如《元史·河渠志》记载，延祐年间朝廷讨论治黄方略时就曾有人提出，陈州（今周口市一带）有地势低洼的三县常受黄灾，民生困苦，于是建议，既然控制黄河洪水决溢没有把握，不如弃小就大，将这一带旧有蒲苇地里的居民迁出，免其赋税，周围筑起圈堤，用来蓄滞超标准洪水。

这些认识看似消极，实际上包含着人类发展要主动适应洪水客观规律的合理内核，也就是说，要想有效地减轻水灾损失，除大力兴修工程控制洪水外，还必须控制盲目的国土开发所引发的致灾因素。当然，随着人们调蓄洪水工程能力的不断提高，人与洪水相适应的规模和形式也会有所不同。

曲突徙薪的重要性

20世纪80年代以来，国内外对灾害本质属性的认识均有理论进展。

20世纪80年代初期，我国水利部门开始引进工程与非工程措施相结合的防洪减灾策略，并开始进行部署。1991年，我们从理论层面阐释了水害的本质属性，其内涵是：洪水灾害概念包括两个部分，一是洪水；二是灾害。洪水是一种自然现象。在这里，人所面对的主要是自然属性的洪水，而洪水灾害则是超出工程控制能力的洪水作用于人类社会。总之，所谓全社会的防洪减灾体制，应既要能够有效地承担向自然属性的洪水作斗争的任务，也要能够面对灾害的社会属性，担当起统一地、有权成地组织实施防洪减灾的任务。这里首次提出了灾害原始的本质的属性包括自然属性和社会属性，二者都是灾害的本质属性，缺一不可其为灾害。

同时，在国际社会上，对灾害的本质也有了新的表述。

2000年10月11日，时任联合国秘书长安南在国际减灾日文告中说：“人们越来越多地意识到，所谓自然灾害并不完全是自然产生的，事实上学术界已经主张尽量减少自然灾害一词的使用，而只称作灾害。学术界的忠告是明确的：导致灾害损失上升的主要原因是人类活动。”

2001年，联合国国际减灾战略特别工作组对自然灾害的定义是：“自然灾害是侵袭了易受损害社会系统的一种自然现象所造成的后果。自然现象并不必然导致灾害，只是当它们对人类及其所处的环境产生影响，并达到严重程度时才成为灾害。”

学习“漳州110”的重大现实意义和深远历史影响越来越显现，这对我们的警力下沉、面向群众有非常大的推动作用，对公安干警树立群众观念、时刻贴近群众有很大的促进作用。

采访组：您在习近平同志的领导下工作多年，他离开福建后你们是否还有联系？最后请谈谈您的感受吧。

陈由诚：从宁德到省里，我有幸前后两个阶段在他的领导下工作。回顾这段工作经历，我深深感到习近平同志提出的“弱鸟先飞”辩证思想，倡导的“滴水穿石”实干精神，奉行的“功成不必在我”从政理念，深入基层、为

灾害不能简单地称之为自然灾害，那么到底应该怎样表述？比较而言，可以认为灾害具有双重属性，即自然属性和社会属性。

长期以来，人们认为洪水是超常量降雨所致，是自然现象。但是从气象、水文等自然条件来看，各条江河自然态洪水都有相对稳定的量级和发生概率。然而，自近代以来，很多国家的水灾损失无不几倍、几十倍地增长。因此，将近几十年和前几十年相比较，既然洪水量级和发生概率差不多，而水灾损失却大幅度提高，显然无法只从自然变异来解释，而应进一步从社会环境方面去寻找。对于洪水灾害来说，人们拓展生存条件引起的环境变迁，对土地资源的掠夺性开发，导致生态环境的破坏加剧了灾害的增长。另一方面社会发展中对国土资源的不合理开发和利用，更直接深入到原来的洪水容蓄场所，导致灾害增长。

可见，探讨灾害增长的成因，只停留在研究洪水的自然变异方面，制定防洪对策时，只注重采取工程技术措施控制自然态洪水的认识，是不够全面的。

在古代，自然属性成为灾害主要的成因。而在近代，既由于社会对灾害更加敏感，又由于大规模改造自然的

事实，古人曾经多次说过。灾害的双重属性的表述则更进一步揭示了灾害的本质属性，其根本点在于，修建防洪工程只是手段，减少灾害损失才是最终目的。防洪减灾的目标是以最小的投入，换取最大的减灾效益。

《汉书·霍光传》中讲到这样一则故事：一齐国人置新屋，邻里祝贺。有人建议主人将烟囱拐个弯，再将灶旁柴草移开，免得火星窜出，引发火灾。主人置之不理。不久失火，邻里急往救之。事后主人杀牛置酒酬谢，因救火焦头烂额者请上座，唯独忘记建议预防火灾者。有人取笑说：“曲突徙薪亡恩泽，焦头烂额为上客。”后来演化为一个成语“曲突徙薪”，隐喻事先消除致灾因素和防灾救灾同样重要。

建在双重属性上的治水方略

从学科分类角度来看，在“灾害的双重属性”提出之前，治水主要是研究洪水规律和建设水利工程与控制洪水的技术，属于自然科学范畴。而建立在灾害双重属性理论概念上的治水方略，是联合自然科学和社会科学的范围更大的学科体系。这种联合体现出



当代科学发展在分析基础上进一步强调综合的总趋势。

从水利科学来看，不仅与水利直接相关的自然科学各分支之间是彼此联系、相互影响的，而且与社会、经济、环境等科学也密不可分。由于治水问题的边界条件十分复杂，表现出较强的经验性，因此，历史的经验有重要价值，尤其在宏观问题研究方面。为了进一步理解灾害的本质属性，还有必要从哲学方面寻求支持。

洪水是一种自然现象。防洪减灾是人们发展水利、制约水害、恰当处理人与自然关系的一种努力。在人类社会

古代生产力低下，自然力对于人类社会处于支配的地位。人们不得不怀着敬畏的心情，更多地关心和记录自然变异对人类社会的影响，注重天文、地理与人事之间的综合思考。虽然古人对于自然规律的认识不及今人之深刻，但这种把问题综合辩证地来看的古老自然观和世界观，同样适用于现代人处理人与自然的

我国防洪战略的进步

水是一切生物维持生命必需的资源，人类社会的发展既离不开水的养育，又难以避开大水的侵害，古今中外均同此理。社会要发展，就要加强对自然水的调控和管理，这是人类社会与生俱来的生产活动。然而当人口繁育和土地开发相当普遍以后，与水争地又势不可免。客观冷静判断防洪和社会发展形势，是防洪减灾的工作基础。

第一，兴建防洪工程控制洪水灾害是非常必要的，同时又是有一定限度的。

一方面，兴建防洪工程必须有资金和科技投入，因此，防洪能力建设直接和社会经济发展水平和科技水平相关。另一方面，减灾效益并不是和减灾投入呈线性关系，不是减灾投入越多，效益越大，而是投入达到一定水平，同等的减灾投入所带来的效益就会下降。

另外，防洪工程像任何事物一样，都有正反两个方面。例如，堤防可以阻挡洪水，但大水期间水位高于两岸，堤防出险的威胁更大，水库出险损失更加惨重。而且，由于自然环境的变迁，防洪工程能力或将随之下

降。当然，如果大地植被改善，情况将好转。这就要在必要的修筑堤坝同时，加强水土涵养，使防洪工程更加长效。

第二，从社会条件看，我国防洪也面临不利因素。

一是人多地少。我国人均耕地面积不足0.1公顷（15亩），不足世界平均值的1/3。因此，为争取更多的生存空间，很难不与河湖争地和向滨海围垦。已设置的蓄滞洪区原本可以大大缓解洪水的压力，但是在人口的重压下，蓄滞洪区内不合理的开发和建设，妨碍了滞洪区的正常运用；河流和湖泊滩地围垦更直接加重了防洪的负担。

二是我国主要经济发达区大多处于江河洪水位以下，其中只占国土面积8%的七大江河中下游和滨海河流地区，有着全国约50%的人口、35%的耕地和70%的工农业总产值。一般说来，在同样洪水淹没条件下，东部地区比西部地区损失要大得多，构成了我国防洪在地理分布上的重点。山区中小河流洪水灾害损失也日渐增大，尤其对于人身安全的威胁更大。

影响洪水灾害增长的因素还有其他一些。问题在于，随着经济和人口不断增长，社会对防洪还会不断提出更高的要求。因此，防洪减灾的负担还会增加，这是我们面临的客观现实。

可喜的是，我国治水方略越来越完善。例如，1998年长江和松花江大水灾后，提出整治江湖、兴修水利的指导意见，开始实施5个方面的措施，其基本精神是：有效地减少洪水灾害，必须在提高工程防洪能力的同时，合理规范各地区、各部门之间在防洪减灾中的义务和相互关系。防洪减灾不是一味地谋求控制洪水，必要时还要牺牲一些发展，以取得更多更大的减灾效益。

当人类改造自然的能力显著提高，有能力迅速将自然环境和资源转化为经济实惠和政绩之后，人们就往往偏爱眼前利益，争相掠夺本属于公共所有的资源与环境，忽略了所取得效益的由来和所付出的代价及其长远影响。要实现人与自然和谐相处，既要管好水，也要管好人。社会可持续发展的实现，只能是社会自觉的过程，可以依靠建立社会的约束机制、建立符合可持续发展要求的体制和法制、提高领导决策的科学化水平和公众的减灾意识等来实现。

《礼记·大学》里有一段话：“汤之盘铭曰，苟日新，日日新，又日新。”《诗经·大雅·文王》有云：“周虽旧邦，其命维新。”防洪减灾现代化要创新，但创新并不一定只是向前追求，还有必要时时回回头去看它的历史，在其中总会有新的发现和新的理解。

（上接3版）他勉励大家发扬警队优良传统，百尺竿头更进一步。1997年，国务院授予“漳州110”“人民的110”荣誉称号。从此之后，“漳州110”的经验做法在全国全面推开。

随着经济社会发展，“漳州110”也与时俱进，不断创新发

民办实事的真挚情怀，为官清廉、从严治吏的领导作风，对我个人影响非常深刻。我在工作中，时刻牢记习近平同志的教诲，不忘初心，身体力行，与班子成员一起不断加强公安工作和队伍建设，努力使公安工作更好地为人民群众服务，为宁德和福建经济社会发展创造更好的软环境。

全省公安机关牢记使命、不负重托、努力奋斗，社会治安状况得到明显改善，群众满意率连续多年居全国前列，涌现出一批又一批部级先进集体和英雄模范，有的还受到国务院的命名和表彰。除闻名全国的“漳州110”外，

晋江市公安局刑侦大队被国务院命名为“特别能战斗的刑警队”，还有石狮公安局凤里派出所、漳州市公安局戒毒所、宁德市公安局三都边防派出所等一批“国字号”品牌。

2003年6月，公安部在杭州召开部分省市公安厅局长会议。一天晚上，浙江省请与会同志餐叙。时任浙江省委书记的习近平同志带着省委、省政府几位领导一起来。他见到我，就走过来拉着我的手，向浙江的同志们介绍说：“他与我

下，我们工作得非常开心、快乐。”

2010年9月5日，时任国家副主席的习近平同志来福建视察。当晚，他约我们几位曾经在宁德一起工作过的老同志座谈聊天。他深情地说，福建是他成家立业的地方，所以对福建、对宁德有特殊的感情。他讲得实在，我们也听得感动。难怪在好几个场合，他都说宁德是他魂牵梦绕的地方。

很多平常的小事，让我真切感受到习近平同志严于律己、生活俭朴、平易近人、和蔼可亲的人格魅力，感受到他对老部下、对福建和宁德深深的情谊。