

## 第六篇

---

---

# 自然灾害救济

四川地域辽阔,地理气候条件复杂,各类地型之间差异巨大,雨量气温变化多,自然灾害频繁。夏秋之间,常多暴雨,尤以盆地西、盆地西北和盆地东北常出现较大范围的区域性暴雨,发生严重洪涝灾害。冬春两季,雨量偏少,出现干旱,而以西南山地最为显著。每年盛夏,盆地东长江河谷地区,伏旱较多。山谷丘陵地区,常因气候骤变,风、雹、霜、雪等插花性灾害时有发生。龙门山中南段,鲜水河、安宁河流域,雷马屏等地区均属断裂层地带,多次出现地震灾害。近百年来,森林砍伐甚多,覆盖率不断下降,生态失去平衡,水土流失严重,灾害频率上升,危害程度增大。晚清、民国时期,灾荒相连,大灾之后,往往赤地千里,饿殍载

道。

人民共和国建立后,四川自然灾害虽仍频繁,但在中共四川省委领导下各级人民政府认真贯彻“以防为主,防救结合”方针,采取各种有效措施投入大量人力、物力、财力,依靠和发动广大干部、群众积极防灾、抗灾、救灾,战胜了一次又一次灾害。1978年中共十一届三中全会后,农村进行经济体制改革,充分调动了广大群众劳动生产积极性,生产逐年上升,抗灾能力增强,救灾工作也得到改进,群众遭灾之后能迅速恢复生产,重建家园,灾而不荒,从根本上改变了旧社会那种群众罹灾,只有要饭逃荒和坐以待毙的悲惨命运。

# 第一章 赈灾体制

## 第一节 赈灾组织机构

晚清时期,地方受灾,查报灾情,办理赈恤,均由地方官吏兼办,仅在发生严重灾害时始设临时筹赈单位,办赈完毕,即行撤销。光绪二十八年(1902年),四川发生灾歉,川督岑春煊在成都南门二巷子延庆寺内设立四川筹赈总局,办理赈务,核实灾情,调拨赈灾米谷,稽察散放册报,附收因赈济而特开的“虚衔、封典、翎枝”捐款。筹赈总局由布政使充总办,聘罗济川为会办,设局员3人,分管文牒、稽核、收捐等事。三十年又发生灾歉,仍由该局继续办赈。三十四年,灾歉稍平,是局遂撤。

民国建立后,四川兵连祸继,灾害频繁,群众逃荒日众。四川巡按使公署乃于民国4年(1915年)1月5日成立四川省筹赈总局,以曾鑑为督办,办理灾赈。翌年4月8日,该局咨请川东道尹刘体乾拨款赈济綦江、合川、酆都等

县。23年灾情严重,灾民群起吃大户,川省军政当局迫于形势,乃成立四川筹赈会,以刘湘、袁祖铭、刘存厚、杨森、赖心辉、刘成勋、刘文辉、邓锡侯等8人为理事,分设总务、赈务、会计、编译4股。总务股负责调查灾情,编制表册,撰拟文电;赈务股负责募集赈款,散发灾粮,办理平糶;会计股负责收支赈款及会计事项;编译股负责编译外文兼对外交际。

民国24年,四川筹赈会改称四川省赈务会,胡文澜任主席,甘绩镛任副主席,主持办理四川省赈务行政。25年,省赈务会训令各县成立赈务分会,是年成立者65县。各县分会在赈务结束后,即将会务交由县政府兼办,其所有印记卷宗及其他用品仍由分会保存备用,不移交县府,筹集之经费不能随意支用,由县府负责督同县金库保管。省赈务会因经费及人员有限,查灾放

赈诸多困难,故自民国 25 年后,所有勘灾、筹拨赈款、护运、汇兑、发放等事,交由省民政厅办理。

民国 28 年 4 月 1 日,四川省赈务会与非常时期难民救济委员会四川省分会合并成立四川省赈济会,办理灾赈、难民救济及其他社会救济,先后由省主席张群、财政厅长石体元、社会处长黄仲翔兼任主任委员,下设总务、财务、筹募、救济、查核 5 组及会计室。同时成立四川省赈济专款保管委员会,负责保管四川省赈济会一切赈款,并考核其用途。各县(市)赈务分会亦与难民救济支会合并,相应成立赈济分会。29 年底,成立赈济分会者计 120 县、市。

民国 31 年 3 月,四川省政府社会处成立,省政府第 608 次省务会议决议:裁撤省赈济会和各县、市分会及赈济专款保管委员会。从 32 年 1 月 1 日起,其会务交省社会处、县社会科办理,赈济专款交财政厅兼办。

人民共和国建立后,四川各级人民政府对救灾工作极为重视。受灾地区以救灾为中心任务,成立救灾领导机构,统一指挥救灾工作。日常救灾事务,在各级政府行政首长直接领导下,实行由民政部门主管,各有关部门配合的办法处理。

1950 年~1952 年,川东、川南、川西、川北 4 个行署在各行署主任直接领导下,由有关厅、局及群众团体负责

人组成四个行政区的救灾委员会。

4 个行署合并后,为了加强抗灾、救灾工作的统一指挥,四川省政府于 1953 年 3 月成立生产救灾委员会办公室。重灾区按省政府指示建立的救灾领导机构,有的称救灾委员会或生产救灾委员会;有的称抗灾救灾委员会或防洪抗旱委员会;有的称生产救灾办公室或救灾办公室。各级救灾领导机构,由主管农业的副省长、副市长、副州长、副县长挂帅,民政、财政、商业、粮食、农林、水利、交通、物资、卫生等部门的负责同志参加组成,救灾工作结束后撤销。在 1953 年—1985 年的 33 年间,省上成立救灾指挥机构有 13 年。其中 1973 年 2 月甘孜炉霍发生 7.9 级地震,1974 年 5 月雷波发生 7.1 级地震,1976 年 8 月松潘、平武发生 7.2 级地震,11 月盐源发生 6.7 级地震,1981 年 1 月道孚发生 6.9 级地震,均专设抗震防震救灾指挥部及其办公室。

四川省民政部门在救灾工作中担负的具体任务,根据 1953 年 12 月 10 日中央人民政府政务院第 197 次政务会议批准的第二次全国民政会议决议,一为掌握报告灾情,为做好自然灾害救济,及时向领导提供安排灾区群众生活、开展生产自救活动的依据;二为发放救灾款物;三为检查救灾方针政策的执行情况;四为总结交流救灾工作经验。省民政厅随着内部机构的

多次调整,救灾工作先后由厅属社会科、救济科、救济处、三处、社会救济处、农村救济处主管。各地、市、州、县

民政局、处、科,主管救灾工作的机构亦有多次变动。

1953年~1985年四川省救灾领导机构情况表

表 6—1

年份	机构名称	省委、省政府 分工负责人	组成情况
1953	四川省生产救灾委员会		
1955	四川省生产救灾委员会		
1958	四川省生产救灾委员会		
1963	四川省救灾领导小组		领导小组由省委农村工作部、省农业厅、水电厅、财政厅、民政厅一名负责人组成
1973	四川省革委防震救灾指挥部	省委书记、成都军区政委何云峰	下设省革委防震救灾办公室,由省生产建设办公室、省计委、民政局、商业局、交通局、文化局、省革委机关事务管理局等单位抽派 109 人组成,分设秘书、物资、交通接待、政宣 5 组
	四川省革委防震救灾炉霍现场指挥部	省委书记、省革委副主任、省军区政委谢正荣	
1974	四川省革委防震救灾指挥部	省委书记、省革委副主任、省军区政委谢正荣	下设省革委防震救灾办公室,由省生产建设办公室、省计委、民政局、商业局、交通局、文化局、省革委机关事务管理局等单位抽派 109 人组成,分设秘书、物资、交通接待、政宣 5 组
1975— 1977	省委救灾领导小组	省委书记赵苍璧、杜心源、杨万选	下设省委救灾办公室,由省革委财贸组、农业组、省粮食局、农业局、民政局派人组成。省粮食局副局长王健负责

1976	中共四川省委、四川省革委抗震救灾指挥部	省委书记、省革委副主任、省军区政委谢正荣	下设省委、省革委抗震救灾办公室
1981	四川省抗震救灾指挥部	副省长何郝炬	下设四川省抗震救灾指挥部办公室
1981—1982	四川省抗洪救灾指挥部	副省长刘海泉	下设四川省人民政府救灾办公室,由省计委、农办、经委、建委、民政厅、财政厅、粮食厅、商业厅、供销社、农业银行、物资局、卫生厅、教育厅各指定一人参加。省民政厅副厅长郭鹏祥为办公室负责人
1983	四川省人民政府救灾办公室	副省长刘纯夫	由省计委、经委、民政厅、水电厅、财政厅、交通厅、农牧厅派人组成
1985	四川省人民政府救灾办公室	副省长刘纯夫	由省计委、经委、民政厅、水电厅、财政厅、交通厅、农牧厅派人组成

## 第二节 赈灾法规制度

### 一、晚清民国时期

晚清政府救灾赈荒,主要实行《灾伤蠲赈办法》,其中报灾、勘灾、赈济、蠲缓等,有以下具体规定:

地方遇有灾伤,督抚先将被灾情形、日期飞章题报。夏灾限六月终旬,秋灾限九月终旬。题报后续被灾伤,一例速奏。督抚、司、道、府官从州县报到(灾情)之日起,迅速题报,若延迟半月以内递至三月以外者,按日月分别议处,隐匿者从严。督抚在题报灾情的同时,“须于知府、同知、通判内遴选委员会同州、县到灾区履亩确勘,将被灾分数按村庄标图分别申报,经司道官员复行稽查加结后,详请督抚具题。若遇重大异常灾情,督抚须轻骑减从亲往踏勘。凡地方受灾,主管官一面将成灾分数依照规定时间勘报,一面将应赈户口迅查开赈。委员查赈,务必挨户亲查,当面登册填给赈票。”

对赈济的范围、标准及办法也有相应规定:

猝被水冲,家资飘散,房舍冲坍,露宿蓬栖,现在乏食,势难缓待者,不论极次,随查随赈,给以抚恤一月口粮或钱或米,猝被水灾,房屋倒坍,一时举爨无资者,则暂行煮粥赈济,被水围困者,觅船散给面饼以全生命。

水冲民房修费银发放标准为瓦房每间二两,草房每间一两;坍塌者瓦房每间一两,草房每间五钱。凡被冲瓦、草房,竹木尚存者,每间修费银一钱至五钱为率,按灾情轻重核给。

淹毙人口埋葬银发放标准为每大口(12岁以上)二两,每小口(12岁以下)一两。

民田秋月水旱成灾,除对乏食灾民,先行发放正赈一月外,然后按查明成灾分数(成数),以产微力薄,家无担米或房倾业废,孤寡老弱,鹤面鸠形,朝不谋夕者为极贫,以田虽被灾,盖藏未尽或有微业可营者为次贫,分别加赈。其标准为成灾最重者加赈月数极贫4月,次贫3月,灾情较轻者分别为极贫3月,次贫2月,极贫2月,次贫1月。成灾分数为六成者则极贫1月,次贫不加赈,为五成者极贫“酌借”来春口粮。”应赈每口米数为大口五合,小口二合五勺,按日合月,小建扣除。银米兼给,谷则倍之。

民田遭受风、雹、旱、蝗、水溢,播种较晚,必须接济者,酌借种子、口粮,秋收后免息还仓。

民国24年,川政统一后,四川省政府公布行政院先后颁行的《勘报灾歉规程》、《修正勘报灾歉条例》、《灾赈

查放办法》，并陆续制发了《实施救灾准备金暂行办法》、《旱灾急救办法》、《救济干旱紧急办法》等。

**地方灾歉勘报：**发生灾情，乡镇公所须向县、市政府报告；县、市政府根据报告派员实地初勘，将受灾种类，受灾田土面积，损坏房屋，受灾人口，财产损失等情况，填入《灾歉情况表》，向省政府报告；省政府再派员复勘，筹集赈款。若灾情严重，受灾面积大，得咨请国民政府有关各部拨款救济。

虫、旱等灾，由县市社会、财政、土地 3 部门的局长或科长随时履勘，至迟不得逾 10 日；风雹水灾及其他急灾应立时履勘，至迟不得逾 3 日。省复勘限 15 日，省政府核定被灾地亩分数限 5 日，县市造具应行蠲缓田赋的表册限 15 日，省咨请内政部、财政部核转行政院限 5 日。

**报灾期限，**夏灾限立秋前一日，秋灾限立冬前一日。民国 34 年改为夏灾限 8 月 15 日，秋灾限 11 月 15 日。

**地方勘报灾伤，**将灾户原纳正赋作十分计算，按灾请蠲：被灾九分以上者，蠲正赋十分之八；被灾七分以上者，蠲正赋十分之五；被灾五分以上者，蠲正赋十分之二。蠲余之田赋，应分年带征。被灾十分以上者，分作三年带征，被灾五分以上者，分作二年带征。田赋项下一切附加，均随同正赋蠲缓分数一律蠲缓。

民国 34 年 10 月 15 日，改为按收

获成数计算蠲缓。收获未达二成者，核免全赋；二成以上未达三成者，减免田赋十分之八；三成以上未达四成者，减免十分之七；四成以上不达五成者，减免十分之六；五成以上不达六成者，减免十分之五；六成以上者不予减免。

民国 26 年，四川省赈务会暂定赈灾办法规定：

**平价、平糶** 受灾县由地方募款或挪借不急用公款外购粮食，办理平价。县政府出示劝谕殷实富商，将足供家口食用以外之储粮，悉数照平价售出，不得违令储藏。地方公有之米粮，亦照此办理，以资调节。

受灾县应设立平糶处所，由县政府赈务分会派廉干人员监督办理，以救济购买力弱之贫民为主旨。凡购买平糶米之贫民，由保甲长汇缴花户门牌，经该管区长督同联保主任严加审核后，填发三联购粮证，凭证购粮。

平糶价格由县赈务分会议定，以比平价米低廉，适合贫民购买力为原则。平糶所需款粮，照平价办法办理，灾情特重者得由省赈务会酌情补助。

**工赈** 为救济灾民之无法谋生者设立工赈。由县赈务分会，召集机关法团及地方士绅妥议举行，以有利该县农事之工程为原则（如凿塘、筑堤、修堰）。附近公路、铁路地方，有需工作者，亦尽量组织应征。

举办工赈所需款项，由地方设法筹集。如须动用赈务会旧存赈款或需

新赈款,应由县赈务分会报省赈务会审核批准。

灾民每日所领之工赈款,至低须维持本人一日生活。

**急赈** 在开办平价、平糶和工赈前,对灾民中之极贫老弱妇孺无力谋生者应先行急赈一次(发钱或粮由该管县酌定)。

受赈灾民应呈验保甲门牌,县赈务分会据此填发赈票,注定赈额,督同当地保甲验发。

民国30年6月,四川省政府《关于平糶积谷救灾应注意事项》规定,平糶由县府遴选德高望重之公正士绅,会同各级仓管委员会,组织平糶机关办理,政府派员严密监督。借贷积谷由各级仓管委员会办理。

灾区贫民有下列情形之一者,得购平糶米或借贷积谷:

60岁以上无力自救者;无生产能力之妇孺;家庭妇孺众多,无力负担者;出征抗敌军人家属;其他应行救济者。

仓储积谷出糶,秋收后糶补归仓。平糶所需经费,由地方士绅乐捐并发放动支仓储保管经费,不足者,得请动支其他地方公款。

## 二、人民共和国建立后

1949年12月,中央人民政府政务院发出《关于生产救灾的指示》强调:“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与存在的问题,是开展大生产运动、建设新中国关键问题之一,决不可对这个问题采取漠不关心的官僚主义态度。”号召“全体干部对生产救灾工作,要有极高的热忱,极周密的方法与极深入的工作,……发动与组织人民战胜灾荒,为自己的生存而奋斗。”规定:春旱时,发动群众抗旱抢种、打水井、担水点种;虫害发生后,组织捕打毒杀;风、雹、霜冻等灾害发生后,则进行补苗、补种;防汛期间,领导广大群众抢险堵口,与洪水斗争。灾害已成,则要动员全党、全国、全军、全民全力以赴进行抢救,尽量减少损失,保证不饿死人,合理安排群众生活,使生产迅速得到恢复。中央人民政府在继后的生产救灾指示中,不断对救灾工作的方针、原则和政策、措施作了补充和完善。

四川在救灾工作中,贯彻执行中央在各个不同时期的救灾工作方针。

1950年,第一次全国民政会议提出的救灾工作方针是:“生产自救,节约渡荒,群众互助,以工代赈,并辅之以必要的救济。”1953年,第二次全国民政会议提出的救灾工作方针是“生产自救,节约渡荒,群众互助,并辅之以必要的救济”。

1958年,全国农村实现农业集体化,救灾工作方针为“依靠群众,依靠集体,生产自救为主,并辅以政府必要

救济。”

1983年,农村实行联产承包责任制后,第八次全国民政会议提出“依靠群众,依靠集体,生产自救,互助互济,辅之以国家必要的救济和扶持”的救灾工作方针。

在执行上述救灾工作方针中,四川各级人民政府认真依靠群众和集体力量,搞好生产自救,辅以国家必要救济和扶持,通过恢复、发展生产来克服灾害造成的困难。同时遵照中央人民政府的历次指示:“结合省情,对四川报灾、核灾和救灾款的管理使用等,作了如下规定。

**报灾** 受灾地区必须及时、准确报灾,反对夸大、缩小灾情。具体要求是灾情发生后,灾区民政部门先电话或书面急行初报;灾情稳定后作该项灾情核实报告;每年10月底前将核实的各项灾情连同对当年冬荒、次年春荒摸底情况书面上报。报告内容主要有灾害发生的地区、时间、种类、范围;因灾损失情况,包括农作物受灾、成灾面积,受灾、成灾人口,因灾缺粮人口和需救济人口,人畜伤亡及房屋、衣被、粮棉油等生活物资和水利设施损失情况;灾区群众生活安排情况(包括对灾民口粮、衣被、住房、疾病医疗和灾民逃荒、要饭等问题的解决情况);开展生产自救的情况(包括采取的措施,收到的效果等)。

**核灾、计灾** 凡农作物因灾减产三

成以上者为成灾。其减产三成以上不足五成者为轻灾,减产五成以上不足八成者为重灾,减产八成以上至无收者为特重灾。成灾人口亦如成灾减产标准划为轻、重、特重三种灾民。在核灾中,对同一地块在一季之内先后连受几种或几次灾害时,只按其中最重一次计算面积,不重复累计;种两季农作物以上的面积,年底核实灾情时,按遭灾实际减产数计算。为与农村经济体制改革相适应,从1984年起,改过去统计灾情到村组为到户,推行以乡分户建卡和按户造册登记灾情办法。各项灾情实行逐村逐户核实,由乡(镇)报县(市、区);县(市、区)按乡(镇)统计报地区(市、州);地区(市、州)按不同类型灾害逐项分县(市、区)统计报省;省按国家规定的灾情报表,分别于夏收、秋收和全年的3次灾情核实情况向民政部报告3次。各级灾情的核实,须经过有关部门核对会商,送政府主管领导人审定。

1958年5月,四川省民政厅、水利厅、农业厅发出《关于自然灾害发生期间加强报灾制度的联合通知》,1984年,四川省民政厅、计划经济委员会、水电厅、财政厅联合发出《关于建立抗灾救灾工作报告制度的通知》,分别就上述有关部门之间在掌握报告灾情,协调救灾工作,统一计灾标准,合理分配和妥善管理救灾物资等问题,作了规定。

### 救灾款的管理、使用制度

四川省民政厅根据中央历次指示,通过1962年、1973年和1979年与财政厅联合制发或重印的《四川省抚恤、救济事业费管理使用办法》,系统规定了救灾款的使用管理制度。

救灾款坚持专款专用、重点使用的原则。保证把有限的救灾款用于困难大的灾区,解决群众通过自力更生、生产自救、群众互助还不能解决的迫切生活困难。

救灾款的使用范围是用于解决灾区群众吃饭、穿衣、修房、治病方面的困难,在发生特大自然灾害时候,可用于灾民的抢救、转移和安置。

救灾款的发放须贯彻领导掌握和民主评议相结合的原则。采取群众评议、领导审查、政府批准、张榜公布、落实到户、加强群众监督的办法。

救灾款列入各级政府财政预决算,由民政部门统一管理,建立专用帐户,专人负责,加强经常检查。

1983年,四川省第十二次民政会议根据中央指示精神,决定对救灾款的使用、发放工作,进行以下改革:

第一,生活救济与扶持灾民生产自救相结合。救灾款在解决灾民基本生活困难的前提下,扶持灾区贫困户

和特重灾户开展生产自救,评给一定数量救灾款作为生产自救资金,扶持其发展能在近期见效的工、副业生产,以增强抗灾渡荒能力。

第二,救灾款无偿发放与有偿使用相结合。对受灾严重的贫困户和特重灾民发给无偿救济;对受灾虽较重,生产、生活暂时有一定困难,但经扶持后短期有偿还款能力者,可从救灾款中给予一定有偿借款,帮助开展自救,定期归还。

第三,救灾与扶贫相结合。从安排给灾区的救灾款中拨出一部分,采取有偿借贷或贴息贷款办法,扶持乡、村举办一些投资少、见效快的扶贫厂、组、店,安排灾民中的贫困户务工,使他们增加收入,克服灾后困难。

第四,发放救灾款与推行家财险相结合。1984年,四川省民政厅与中国人民保险公司四川省分公司联合发出通知,要求各级民政部门主动协同同级保险公司开展农村群众家财险工作。对少数贫困户交付保险费有困难的,由救灾款给以补贴。使群众在家财遭灾和意外损失后能获得一定补偿,有利于尽快克服困难,恢复正常的生产和生活。

## 第二章 防灾抗灾

### 第一节 水旱预防

四川以水旱灾为害最大。晚清、民国政府沿用前代荒政措施,在盆地丘陵地带,修筑水渠和小型塘堰。在川西平原,实行都江堰岁修,部分州、县志书记载,取得一定抗旱防洪效果。抗日战争时期,水利专家会集巴蜀,对促进四川水利建设有所发展。民国31年(1942年)全川兴办17个重点水利工程,约20万亩农田得到灌溉,免除干旱威胁。25年,重建都江堰渠首鱼嘴工程及随后修筑通济渠、鸿化堰,灌区由14县扩大到17县。后以岁修工程质量低下,以致36年川西发生洪水,自郫县至彭山江口,各条河道的堰头及堤岸、桥梁均被冲毁。

人民共和国建立后,四川各级人民政府遵照中央“预防为主”的方针,大兴防洪防旱工程,大搞水土农林综合治理,在防洪抗旱斗争中,取得了巨大成果。1950—1985年36年中,大中

小各种农田水利工程纷纷举办。都江堰工程经改造扩建,从龙泉山的南、北、中麓分别开渠穿洞,把岷江河水送到常旱的内江、绵阳、德阳、乐山四地及成都市部分丘陵地区。水利部门1985年统计,全省共建农田水利工程77.28万处,有效灌溉面积由1949年的868万亩增加到4172万亩,增长4.8倍,占全省耕地面积43.7%。这些农田水利工程,不仅使抗旱能力大大增强,且在洪水发生时发挥了滞洪、分洪作用,减轻了灾害程度。1981年特大洪灾中,琼江流域因上游建有水库193座,滞蓄洪水近3亿立方米使下游沿岸基本未受损失。升钟水库将入库洪峰流量每秒4300立方米减为1300立方米,使下游洪水位降低2.3—4.4米,保护了沿岸4万余亩农田。由于都江堰堤堰节制闸的控制作用,使府河流量减少每秒75立方米,

减轻了成都市洪灾损失。各级政府在进行农田水利建设,加强防旱、抗旱的同时,积极兴建、加固江河堤防,治理、疏浚河道,清除阻洪障碍,修筑排洪、拦洪工程,防御洪水灾害。据水利部门统计资料,1950年—1985年全省支出防汛岁修费21156万元,兴建江河堤防1930公里,保护耕地352.5万亩、人口361.4万人,除涝面积112.6万亩。

自50年代起,人民政府在防灾工作中,注意发动群众、因地制宜地进行水土农林综合治理,但在1958年“大跃进”时,由于大办钢铁,大办公共食堂,滥伐森林,毁林开荒,破坏了生态平衡,致使水土流失严重,抗灾能力削弱,不少地区少雨即旱,多雨即涝、大雨即洪。中共十一届三中全会后,各级

人民政府在防灾工作中,总结了过去经验,吸取了教训,逐步加强植树造林,水土保持和江河上游及堤岸的治理保护。1982年,遂宁县白马区采取综合治理水土流失,从退耕还林着手,全区宜林荒山栽满树木,覆盖率由7%上升到21%,泥沙流失量减少70%。1985年尽管遭受大洪灾,由于水土保持好,使全区粮食总产量达8610多万斤,比1984年增长172万斤。宁南县为防止暴雨激发泥石流,冲毁房屋,破坏庄稼,1984年成立“后山治理泥石流工程指挥部”,通过一年的治理,后山一带草木茂盛。1985年6月2日,降雨量达到359.2毫米,山洪来势凶猛,但挟带的泥沙乱石,均被拦蓄在新建的谷坊坝上,抵御了洪水冲刷,安全渡汛。

## 第二节 灾害预报

晚清时期,四川除都江堰用水期间,有“观测水画”规定每五日或当日由灌县飞马向成都总督衙门报告水情和重庆海关曾设水位观测站、测候所,为航运提供天候外,没有预报灾害的机构和设施。

民国自22年起陆续建立成都凤凰山、泸县、峨眉、平武、名山5个省级测候所和25年省建设厅将全省划分3个水文测量区,分别下设流量站,水

标站后,直到民国38年,全省仅有15个简陋不堪的测候所,33名气象人员和75处水位站、33处雨量站,27处水文站,灾害预报力量极其薄弱。

人民共和国建立后,人民政府十分重视自然灾害的预测预报工作,建立了各种专业预报机构。1985年底,全省建有水文站、水位站、雨量站等1500多处,气象台站200多个,地震台站50多个。这些机构遍布全省各

市、地、州、县和大小江河,重要城镇、水库工程等,对防灾抗灾工作发挥了重要作用。1981年特大洪水期间,全省水文站向党政领导机关及林业、交通、农业、铁路、航运、新闻、军队等部门发出水情电报1.3万余份,为防洪抢险赢得了时间,减少了损失。成都中心气象台对此次特大洪水作了及时准确预报,通过口头、书面、广播、电视、报纸等各种途径,向领导机关、有关部门和人民群众发出预报、警报,使各部门有所准备,大批人员、物资得到及时转移、抢救。1984年,省气象部门及时准确预报了7月上旬四川盆地区域性大暴雨,使各地能在洪水到来之前作出抗洪抢险部署,广安县收到预报,立即将县境全部水库提前开闸泄洪,组织1万余人,将居民3280人及价值1325万元的物资全部搬迁高处,尽管县城21条街道被淹没了16条,由于抢救及时,避免了严重损失。地处嘉陵、渠、涪三江合口的合川县,得到洪水警报后,县人民政府抢在洪水前,组

织了20余万人的抢险队,仅城关镇即出动9300多人,机动车147辆,连续战斗30小时,安全转移了1.8万多居民、46个机关单位和万吨物资。

1970年11月8日,壤塘县东南5.5级地震和1973年9月9日甘孜县生康5.7级地震,由于地震部门在震前作了预报,震区干部、群众及早采取了防震措施,避免了人畜伤亡。

1976年8月16日—23日,松潘平武连续发生7.2级两次强烈地震,余震5500多次。震前,地震部门根据先兆资料,作了成功预报,发出《关于切实做好防震抗震工作的紧急通知》,并成立四川省防震抗震指挥部。8月13日,地震部门发出临震预报,中共绵阳地委、阿坝州委立即部署采取防震措施,平武、松潘、南坪、茂汶、北川、汶川、安县、江油等县各机关、厂矿,城镇、村寨都作了防震准备。由于有及早的预报和预防,人畜伤亡及财产损失都大为减少。

### 第三节 储粮备荒

在防灾备荒中,历代政府都较重视仓储工作,晚清时期,设“常平仓”,以备随时糶余平抑粮价;设“常丰仓”,专储以备赈糶之需;“社仓”分设城乡,以备贫民借贷。仓粟的来源,多以逐年

随田赋附加积储,或由府、州、县拨款购储,或由绅士、乡民量力捐谷。道光二十四年(1844年),巴县丰裕仓存谷1400余石,华阳县武担山下常平仓存谷1872石,县府东侧常丰仓存谷2万

石,城南火神庙社仓存谷 374 石。但行之既久,积弊丛生,以后存谷则急剧减少。咸丰八年(1858 年),王廷植任川东道尹时,清厘所辖各县仓储,虽有存谷 84108 石之数,但实际仅有谷 1.3 万余石,仅占原存谷的 16.5%,损耗达 7 万余石。

光绪六年(1880 年),川督丁宝楨在筹办积谷札中称:“省义社各仓,向来积谷甚多,只因不肖官绅变卖肥己,遂致荡然无存。”为了重振“荒政”,他曾制定《四川义仓积谷章程》,规定“每粮户收谷百石,出谷一石,以次递推,百分捐一,不许颗粒苛派”。光绪八年(1882 年),经两次积谷,全省仓粟共约 1000 万石。光绪二十二年,川东一带被灾,由于积谷丰裕,饥民得免于大量要饭逃荒。

民国建立后,四川军阀割据,连年兵燹,各县仓粟迭被军政当局提作军饷,或“取仓廩以代薪”,而搜刮殆尽。历有积谷之华阳县,各仓原有积谷 118248.24 石,至民国 8 年以后,悉被驻军移作军粮,颗粒无存。重庆府仓,民初尚有仓粟 1.9 万余石,亦因军队提取,此挪彼借,吞食盗卖而告罄。

民国 24 年,四川灾荒日益严重,省政府决定恢复仓储,以一年为一期,按乡镇所辖户口,每户积谷一石为标准。第一期募集十分之四,第二、三期各募集十分之三。并飭令各县速办,以备荒年之需。随后各县成立仓储保管

委员会,根据查报的田土面积、等级,发票募集仓粟。仓粟一般由当地地主、僧尼、保甲长等保管。25 年 10 月,内政部公布《全国各地建仓积谷办法大纲》,对仓储种类、经费来源、保管和考核办法、新陈代换等,作了繁琐的规定。是月 27 日,省民政厅第三科根据 138 个县、市、区的统计,共有仓粟 2322933.47 石。民国 29 年,据 111 个县、市的统计,原有积谷 2373834.07 石,新募 300111.99 石,开销 1861723.61 石,实存 812222.45 石。嗣后许多县、市积谷都被官吏贪污、挪用殆尽,继以连年灾患,民不聊生,无法继续募集仓粟。

人民共和国建立后,人民政府从 1953 年开始,就对粮食实行统购统销政策,商品粮食由国家统一分配,从而长期保持了粮价稳定,使灾民从根本上免了解放前那种粮食投机商操纵市场,乘灾暴涨粮价的威胁。农村灾民缺乏口粮,除由农业生产合作社、人民公社借给少量余粮及储备粮外,国家在农村粮食统销、返销中,通过群众评定,平价供应一定数量粮食。

省人民政府为了保证灾区群众的口粮需要,在不同时期曾规定过灾区吃粮标准,要求国家返销供应粮加上灾民的自留口粮,须达到规定的标准:1953 年,轻灾户每人每月大米 18.5 斤,重灾户每人每月 25 斤;1954 年,灾民每天不超过细粮 8 两(16 进位,

下同);1955年—1958年,灾民农忙每人每天细粮10两、农闲8两(大口10两、小口6两)。1959~1961年三年经济困难时期,四川粮食严重减产,群众吃粮按低标准安排,省委规定:一般地区每人每天6两,重灾区8两,农忙时评级劳力每天补助2两。1964年,四川农业生产全面恢复,灾区群众吃粮亦恢复到困难时期前的标准。1978年,对灾区实行每人每月30斤口粮的“保护线”。1981年特大水灾后,省人

民政府川府发(1981)124号文件规定:灾区每人每天按一斤混合粮安排。

据1984年的有关资料,1955年~1981年国家统销四川农业人口口粮279.54亿斤,年平均10.31亿斤。其中1959年~1962年荒情严重,统销口粮年平均猛增到21.47亿斤,增长了一倍多。在1976年~1985年10年中,省粮食部门统计,全省共对4200多万灾民平价供应了口粮17.194亿斤。

#### 第四节 临灾抢救

晚清政府临灾抢救无措,而祈祷神灵免灾弭祸。《清文献通考》称:“本朝定制,岁遇水旱,则祈祷天神、地神、太岁、社稷,设坛以祀风、云、雷、雨和五岳、四海、名山大川之神。”四川在晚清70余年间,各府、州、县官员率领绅民到神庙焚香顶礼、立坛祭天以及打清醮、耍水龙、送瘟神、禁屠宰等迷信禳灾活动十分盛行。

光绪十八年夏秋间,川西盆地霪雨成灾,灾后疫起,死亡惨重,路断行人,村少炊烟,地方官吏束手无策。华阳县知县出示布告,飭令组织灾民烧纸船送瘟神。以求缓解。

光绪二十四年六月,沱江暴涨,内江知县杨增辉认为是“蛟龙涌水”,率全城官员绅众至北门城垣拜水,焚香

礼拜,祈求天神加以约束,勿再兴风作浪。

似华阳、内江两县这类禳灾之事,在全川7道、15府、7直隶州、6直隶厅、13府辖州、8府辖厅、120县的官书、文献或地方志中,几乎均有较详记述。

民国时期,除26年(1937年)在省府建设厅下设立农业植物病虫害防治所,办理农作物病虫害防治工作外,水旱临灾则无所作为,许多政府官员仍祈神保佑。

民国26年,省内大旱,4月24日,全国赈务委员会委员长朱庆澜专程来川,会同省主席刘湘,率领官绅至成都省佛教会祈雨坛焚香祈雨。28日,省政府以代电命令各县:全省官民

一律斋戒,禁止屠宰。30日,成都玉参慈善会举办祈雨法筵,省民政厅厅长嵇祖佑代表省政府前往参加,拈香礼拜,并于“疏文”中,“吁恳天恩,早沛甘霖,以恤民命……”。

当时蒋介石来川,在一次宴会上,省赈会主席尹仲锡将灾区杀子食人肉的照片交给他,他看后随手放入袋里,无所表示。社会贤达刘豫波在《饥民歌》中写道:“饥民食人肉,闻之伤心不忍说,告尔饥民勿再食,食尔之人在尔侧。食尔之人又将死,同此死生争顷刻。……残魂将安归?如此奇灾曷有极!吁嗟乎!风号雨泣踵相连。谁使万灶无炊烟?抱此空怀救不得,翘首望天天黯然!”

民国30年,川西北和川南部分县久旱不雨,多有禁止屠宰,设坛祈雨者。广元县县长汪一能出示布告:“为俯顺舆情,上挽天心,下苏民困,除指令设坛求雨外,特令全县禁屠一日”。什邡县政府批准县属各机关法团设坛祈雨,并告示:“敢在祈雨所藉事滋扰者,定于拿办不贷,并订于6月15日起禁止屠宰,关闭南门”。历有祭神祈雨之习的安岳县,在民国26年、28年、29年三年的天旱期间,均实行过禁屠、祈雨;在民国30年的大旱中,县府县政会议决定:全县自6月4日起10日止为祈雨运动周,官绅士庶一律斋戒祈祷。同时,6月3日至10日每天雇工55个,由县长杨世荣主持车龙

潭,祭龙神。祭文祈求龙神垂佑:“灵枢默运,立奋雷霆之威,恺惻宏施,早慰云霓之望。”此祭文并为民国33年、35年继任县长方劲益、杨子寿祭龙神时沿用。

人民共和国建立后,各级党委和政府十分重视临灾的抢救工作。每当灾害发生,首先加强群众的思想教育,清除自然灾害是“天神降祸”的迷信观念,克服无所作为的消极悲观情绪,树立人定胜天,与自然灾害作斗争的信心。党、政、军各级领导并亲自上阵,带领广大干部和群众,在解放军的大力支持下,全力以赴进行抢救,力争国家和人民的生命财产少受损失。

1951年6月—7月,川东大竹专区部分县发生严重旱灾,稻田龟裂,玉米干枯,红苕栽不下。灾区各级政府紧急动员群众筑堰、打井、挑水、辟水和引导溪水灌田,抢救禾苗。专署专员作了“救灾如救火”的紧急动员后,专区和大竹县及城关区党、政机关干部组成1200多人的抗旱保苗抢救队伍,分16个小组奔赴农村,帮助灾民突击抢救农作物。大竹县十一区高穴乡第八村,动员群众400多人,在5天内堵堰5条升水灌田3500挑;二区由区长到各村动员群众灌田浇地7000余挑,十二区庙坝乡中心村,动员600多人灌田1000多挑,占受旱面积70%以上。

1955年4月14日,康定一带发生7.5级地震,中共西康省委和康定

地委立即发动机关干部和驻军,组成工作组,分赴灾区抢救伤员,安排灾民善后工作。结合民族杂居的特点,宣传发生地震的科学道理,批驳“地震是世界魔劫”的谣传,破除“鳌鱼眨眼地翻身”等迷信观念。

1972年,四川出现严重伏旱,万县、涪陵、江津、南充、遂宁、达县等23个县,动用高炮52门进行人工催化降雨。1979年,四川许多地方遭受严重干旱,在中国人民解放军和各地武装部门支援下,进行人工降雨,计出动飞机54架次,在71个县、市范围内飞行近100小时,使用降雨催化剂840多吨,使这些地方多增雨水1574000多万毫米,受益耕地1500多万亩。有97个县、市(区)使用37高炮195门、57高炮6门、炮弹5万发,43个县使用土炮、土火箭10万多支进行人工降雨、除雹,仅成都、重庆、绵阳、内江、江津等14个市、地,人工降雨作业就达1800多次,防雹作业227次,受益耕地面积2900多万亩。是年,成都市和温江地区出现50次雹云天气,有49次由于及时进行人工防雹作业,使雹灾得以免除。

对农作物病虫害,采取专业队防治与大搞群众运动相结合的办法。在灾区建立预测预报站(点),开展虫情群查群防群治,据四川省农业厅1959年植保工作总结材料记载:是年,全省发生22种主要病虫害灾害,建立了专业

防治队(组)78924个,开展了6—8次群众性灭虫运动。虫害严重地区,由各级党委成立指挥机构,统一部署行动,划片包干,领导指挥作战。射洪县水稻第三代螟虫和红苕金花虫相继为害,各级党委书记率领由19万多人组成的群众治虫大军,三天内即扑灭了15万多亩虫害。

1973年2月6日,甘孜州炉霍7.9级地震发生后,中共中央发来了慰问电,在省委书记、省革委副主任兼省军区政委谢正荣亲自带领下,省和甘孜州派出干部738人、部队战士5400人,同全国各地派来的医疗队奔赴灾区抢救。中共四川省委、四川省革命委员会组成省抗震救灾办公室,并在重灾区炉霍县设立省抗震救灾现场指挥部,由谢正荣直接指挥抗震救灾。中共中央和国务院派来以沙风为团长、吕村夫为副团长的慰问团。灾区各社、队都派驻工作组,建立抗震救灾领导机构,全面开展抗震救灾活动。中央和地方慰问团、组深入灾区村寨,表达中央和地方各级党委和人民政府对灾民的关怀慰问,宣讲中央“奋发图强,自力更生,发展生产,重建家园”的方针,进行政治思想教育,进一步稳定人心,鼓舞灾民斗志。到灾区的49个医疗队,668名医疗人员组成3个“野战医院”和10个医疗点,及时治疗2700多名伤员;省、州20多名防疫人员,协同县、区、社卫生人员,全力开展防疫

注射,处理水葬尸体和腐坏牲畜尸体、变质畜肉及饮水消毒,防止疫病流行;同时,省上还紧急空投熟食品和棉衣、棉毯等物资,以解决灾民迫切的吃饭、御寒问题。省内外及时开展了对灾区的紧急支援。在党和政府的关怀帮助和全国各族人民的支援下,灾区人民得以迅速恢复生产,重建家园,不久,炉霍又在废墟上建设起新的县城,一座座大楼拔地而起,建设面积超过震前两倍以上。

1981年7月11日—15日,四川特大洪灾发生后,中共四川省委第一书记谭启龙,成都部队司令员尤太忠,副省长吴希海于15日乘机视察遂宁、南充、武胜、内江、重庆等洪灾重点地区。同日,省委、省政府发出了《关于当前抗洪救灾,生产自救的紧急指示》要求全省各级党委和政府紧急行动起来,全党动员,全力以赴,投入抗洪抢险工作,开展生产自救。

16日,中共四川省委、省人大常委会、省人民政府派出8个慰问团,分赴洪灾前线,慰问灾民,协同地方党政领导抗洪救灾。

18日,中共中央和国务院向灾区人民发出慰问电,表达了党中央、国务院对灾区人民的深切关怀和夺取抗灾斗争新胜利所寄予的厚望。

22日,中共中央、国务院派出以中共中央政治局委员、人大常委会副委员长彭冲为团长,国务院副总理杨

静仁为副团长的中央慰问团到达成都,向遭受水灾地区的广大社员、工人、干部、人民解放军指战员发出了慰问信,随即深入灾区进行慰问活动。

四川此次百年不遇特大洪灾,不仅得到中共中央、国务院的深切关怀和中央各部委、各省区及驻川部队的大力支援,还受到国际社会的关注。巴基斯坦、缅甸、坦桑尼亚、约旦、塞浦路斯、孟加拉、南斯拉夫、朝鲜、斯里兰卡、马耳他、罗马尼亚、尼泊尔、菲律宾、喀麦隆、加拿大等友好国家的领导人和联合国秘书长也先后发来慰问函电。各灾区主要党政领导人员亲临前线,组织指挥和带领广大干部群众紧急投入抗洪抢险战斗。

重庆市特大洪水到来前,组织各方面力量,把洪水位以下的3万多居民群众紧急撤离到了安全地带,同时采取各种措施给予临时安置。在全市组织了30万人参加的抗洪抢险队伍,出动汽车3000多辆、船只100多艘,抢运出粮食、钢材、建材、煤炭、百货等物资20多万吨。及时地避免和防止了人民生命财产的重大损失。

合川县的党政主要领导干部,从洪峰到来至洪水退去,一直战斗在抗洪抢险第一线。县城进水期间,县委、县政府大院接待受灾群众7200人,县委机关74户干部家中接待了233户、734个灾民,县委92间办公室腾出80间临时安置灾民,县委正副书记及常

委7人家中,接待灾民27户、118人。

万县市在洪峰到达前,中共万县市委紧急动员全市人民全力投入抢险救灾。该市党政机关派出8名市常委和90名部、局长带领2万多职工组成112个抢险队,出动机动车200多辆,经过三天日以继夜的奋战,使1万多名群众脱离险区。

内江地区层层由党政主要领导干部挂帅,建立抢险救灾指挥系统和办事机构,从地、县两级机关抽调900多名干部组成工作队,分赴灾区协助基层组织开展抢救工作,全区抢救出被洪水围困的灾民29600多人,大牲畜85400多头,粮食797万多斤,布匹250多万米,化肥700多吨,木材1680多立方,各种机器设备4090台(件)以及其他大量的生产、生活资料。

温江地区地、县分别成立了抗洪抢险指挥部,党政军主要领导人赶赴防洪第一线,组织10万多个劳力在暴雨洪水中抢救和加固防洪重点工程,

以抵御更大洪水,尽最大努力把灾害损失减到最低限度。地、县机关抽调局、科级干部组成12个慰问团,分赴全区12个县的灾区进行慰问。

洪灾发生后,中国人民解放军驻川部队,立即派出480个连队,10万多人次,出动飞机44架次,汽车7149台次,舟船190只,进行抢救和空投食品。救出遇险群众43000多人,抢救各种物资10万多吨。派出医疗队107个,深入灾区防疫治病。56013、56030部队,在洪水期间,先后转战于铜梁、潼南、合川等县,不顾长途跋涉疲劳,在合川县用冲锋舟和橡皮船救出被洪水包围的群众700多人,运出粮食1300多万斤,抢出布匹3300多件。56033部队一个营和教导队,在三个小时内,从仓库抢救出粮食30多万斤、油菜籽15万斤。中国人民解放军驻四川部队在四川的抢险救灾中做出了卓越贡献。

1950—1985年全省干旱情况表

表 6—2

年份	受旱县 数(个)	受灾面积 (万亩)	成灾面积 (万亩)	年份	受旱县 数(个)	受灾面积 (万亩)	成灾面积 (万亩)
1950	11	255	70.5	1968	65	3187	360
1951	6	513	124	1969	58	3010	427
1952	19	1012	87	1970	72	2644	250
1953	5	449	280	1971	65	2299	460
1954	56	5528	457	1972	85	2190	255
1955	17	849	400	1973	74	2140	214
1956	13	523	267	1974	68	2647	247
1957	22	546	69	1975	62	3031	448
1958	8	700	79	1976	91	2977	378
1959	85	5898	2884	1977	96	5753	178
1960	70	2700	1699	1978	140	5964	1560
1961	114	4594	3247	1979	82	5676	2288
1962	58	3465	2071	1980	67	2728	336
1963	70	2789	1669	1981	85	2565	207
1964	45	2358	1546	1982	76	784	42
1965	32	1223	567	1983	67	367	160
1966	118	6804	869	1984	45	907	485
1967	38			1985	77	3252	1975

资料来源:(1)四川省民政厅历年灾情统计报表;

(2)四川省统计年鉴(1989)。

中共四川省委、四川省人民政府为表彰抗洪救灾中涌现出的先进模范,1981年于10月14日—17日在成都召开了四川抗洪救灾先进集体、先进个人代表大会。省委第一书记谭启龙,省委

第二书记、四川省省长鲁大东,成都部队司令员尤太忠分别主持会议或作报告。会上30名代表发言,交流抗洪抢险和恢复生产、重建家园的经验;给28个先进集体和104名先进个人颁发奖品。

1950年—1985年四川水灾情况表

表 6—3

年份	受灾 县数 (个)	受灾 面积 (万亩)	死亡 人数 (人)	倒塌房屋 (间)	年份	受灾 县数 (个)	受灾 面积 (万亩)	死亡 人数 (人)	倒塌 房屋 (间)
1950		101.8			1968	48	367	208	86.431
1951		122.0			1969				
1952	54	165.7	212	12115	1970				
1953	110	20.2	158	8755	1971				
1954	120	33.2	542	11553	1972	91	240	318	53213
1955	143	154.0	766	58277	1973	91	240	430	178088
1956	106	206.6	354	83342	1974	18	237	378	83995
1957	85	69.0	244	7861	1975		346.5	465	136027
1958	37	125.7	250	5462	1976	9	33	42	111
1959	88	262.6	591	66957	1977	91	172	275	30979
1960	85	110.0	212	14581	1978	48	153	153	7345
1961	106	458.0	1013	69194	1979	94	644	554	85382
1962	97	480.0	907	147203	1980	97	769	389	80133
1963	103	273.0	360	42320	1981	135	1266	1358	1543000
1964	106	180.0	835	104930	1982	116	1131	893	382830
1965	56	245.0	285	33480	1983	96	1419	412	235326
1966	85	127.6	866	90694	1984	126	1143	758	162680
1967	61	381.0	255	96480	1985	140	613	293	78593

资料来源：1、四川省民政厅历年灾情统计报表；

2、四川省统计年鉴(1989)。

1850年—1982年四川6级以上强震情况表

表 6—4

序号	时 间	地 点	震 中 位 置		震 级	烈 度
			北 纬	东 经		
1	1850. 9. 12	西昌	(27. 8	102. 3)	(7. 5)	十
2	1866. 4.	甘孜	(31. 7	99. 8)	(7—7. 5)	九
3	1870. 4. 11	巴塘	(30. 0	99. 0)	(7. 5)	十
4	1893. 8. 29	道孚乾宁	(30. 5	101. 5)	(6. 75)	九
5	1904. 8. 30	道孚西北	(31. 2	100. 9)	(6)	九
6	1919. 5. 29	炉霍一带	(31. 5	100. 5)	(6. 25)	
7	1919. 8. 26	甘孜一带	(32. 0	100. 0)	(6. 25)	
8	1923. 3. 24	炉霍、道孚间	(31. 3	100. 8)	(7. 25)	十
9	1923. 6. 14	道孚	(31. 0	101. 1)	(6. 5)	八
10	1923. 10. 20	巴塘附近	(30. 0	99. 0)	6. 5	
11	1932. 3. 6	康定一带	(30. 1	101. 8)	6	八
12	1933. 8. 25	茂汶叠溪	(32. 0	103. 7)	7. 5	十
13	1935. 4. 28	泸定、石棉	(29. 4	102. 3)	6	七—八
14	1935. 12. 18	马边附近	28. 6	103. 7	6	八
15	1936. 4. 27	马边	28. 7	103. 7	6. 75	九
16	1938. 3. 14	松潘南	32. 3	103. 6	6	
17	1941. 6. 12	康定金汤	30. 4	102. 2	6	七
18	1941. 10. 8	黑水一带	32. 1	103. 3	6	八
19	1948. 5. 25	理塘南	29. 7	100. 3	7. 25	十
20	1952. 9. 30	冕宁 石龙	28. 5	102. 3	6. 75	九
21	1955. 4. 14	康定折多塘	30. 0	101. 8	7. 5	九
22	1955. 9. 23	会理鱼	26. 3	101. 9	6. 75	九
23	1958. 2. 8	茂汶东南、北川	31. 5	104. 0	6. 2	七
24	1960. 11. 9	松潘漳腊营	32. 47	103. 40	6. 75	九

序号	时 间	地 点	震 中 位 置		震 级	烈 度
			北 纬	东 经		
25	1967. 8. 30	炉霍西北	31. 42	100. 20	6. 0	九
26	1970. 2. 24	大邑西	30. 5	103. 0	6. 25	七
27	1973. 2. 6	甘孜炉霍	31. 5	100. 5	7. 9	十
28	1974. 5. 11	雷波(震中在云南永善一带)			7. 1	九
29	1976. 8. 16	松潘平武一带	32. 7	104. 1	7. 2	八
30	1976. 8. 22	松潘平武一带	32. 7	104. 1	6. 7	八
31	1976. 8. 23	松潘平武一带	32. 7	104. 1	7. 2	八
32	1976. 11. 7	盐源大草下甲米一带	27. 27	101. 6	6. 7	九
33	1976. 12. 13	盐源辣子公社带	27. 19	101. 03	6. 4	八
34	1981. 1. 24	道孚县附近	30. 57	101. 20	6. 9	八
35	1982. 6. 16	甘孜			6	

注：震中位置和震级，一般采用仪测，无仪器记录的震中位置和震级加“( )”，表示相应的经纬度和震级。

资料来源：《四川省地震资料汇编》。

## 第三章 赈济措施

### 第一节 晚清时期

赈济措施,主要为施粥、放赈。施粥多为民间捐募举办,放赈则由政府筹款。

同治三年(1864年),南川县发生灾荒,知县劝富绅捐款,于县城普济寺设厂施粥,求施者日以千计,部分饥民赖以存活。

光绪十五年(1889年)夏秋间,涪江、雅江江水暴涨,近水诸县均成泽国,清廷于四川省捐输项下拨银5万两,令四川总督刘秉璋飭属核实赈放。

光绪十九年七月十八日,打箭炉(今康定县)噶达汛地方发生地震,倒塌大小喇嘛寺庙8座,汉藏民房804户,压毙军民和僧众200余人,伤70余人。该地同知赵埏等到灾区视察,散放赈款,掩埋死者。放赈情况,据次月初五日川督刘秉璋在奏折中向清廷报告:发倒房户每户谷2石,共发谷1608石;发死者家属银每户5两,共

发银1390两。

光绪二十二年,川东秋霖为灾,尤以夔州、忠州、绥定所属各县为重。在灾民急待赈济情况下,经过繁琐的公文周转,清廷始于次年分两次拨银20万两令川督鹿传霖核实赈放。

光绪二十四年六月,资州、资阳、内江、简州、射洪、广元、秀山、遂宁等20余厅、州、县遭受水灾,由省及各州、府共拨银2.8万余两急赈。

光绪二十八年,南充、简州等73厅州县遭受旱灾,其中南充、蓬州、岳池、广安等7州、县还遭受严重风雹,马边、射洪、江油、三台、屏山、石泉(今北川)、绵州等11厅州、县还遭受水灾,损伤人畜、冲毁田庐禾稼无数,因灾严重减产者达70余州县。清廷拨30万两急赈款,但仅能赈济部分贫无立锥、鳏寡孤独者,广大灾民仍嗷嗷待哺。川督岑春煊迫于灾区州、县纷请再

拨赈款，乃再奏清廷，仅获准拨银 12 万两令办冬赈。据岑估算，举办冬赈需银三四百万两，即以小口折半、次贫不赈计，亦需银一二百万两，称此区区十二万两，“实不啻杯水车薪，无济于事”。

清政府政治腐败，地方官吏在实施赈济中，借机贪污舞弊，置灾民死活于不顾者，层出不穷，且愈演愈烈。

道光二年(1822 年)，御史宋其沅在给清廷的奏折中称：

报灾之初，吏役藉端敛费；查灾之时，村庄每有遗漏户，则以多报少给；赈则玩延不发，甚至村民守候，吏役乘急勒价要票(赈票)；报销时，增造诡姓假名。种种弊窦，皆所不免，总由官吏勾通舞弊。该管上司虽有所闻，往往以调停了事。

光绪十年户部奏折称：

地方有灾，实官吏之不幸。乃近日州县不以为戚，转以为利。东乡有灾或报以西乡；南乡有灾或洒入北乡。唯利所在，择肥而噬。劣绅藉以把持，奸胥因而染指，上行其惠，下屯其膏。

四川地方官吏自不例外。据《清代四川财政史料》载：“川督奎俊以成都知县阿麟为鹰犬，多行不义，阴济其贪，迨至光绪二十八年开缺回京，贪食赈银五千两。”

赈款既微，更有官吏贪污舞弊，以致灾民多于食尽草根树皮后，四处流亡，老弱成为饿殍，青壮未死者，每多

被迫群起吃大户或铤而走险，被政府镇压，激为民变，造成更大的灾难。

光绪十八年建昌地方先旱后涝，洋芋荞麦全坏。西河彝民迫于饥困得不到赈救，“时出骚扰”。建昌道总兵刘士奇，宁远府知府唐承烈派兵镇压，将头人何甫沈及其兄弟戚族 12 人斩杀。

同年六月二十九日，川北一带发生灾荒，饥民得不到赈济，集体至南江县禹门场吃大户。把总陈仲溶率兵镇压，被激怒的饥民打死。川督刘秉璋诬为匪乱，派兵围剿，惨杀饥民 60 余人，逮捕 90 余人。

光绪二十二年，仪陇、云阳两县连续两年干旱，秋遇洪水，数千饥民群起吃大户，清政府派重兵镇压，激为民变。

光绪二十三年，川西崇庆州及下川东各县，因灾荒得不到救济，激为民变，饥民数千人劫夺官米，清军四处围剿。

光绪二十八年，遂宁、荣县、德阳、灌县、温江、郫县、射洪、三台、盐亭等 9 县天旱，饥民数千人响应义和团运动，清政府重兵镇压，死者枕藉。

据日人清水正夫著《四川保路运动前夜的社会状况》一文中的不完全统计，仅光绪朝 34 年间，因灾荒直接或间接影响而激起的民变就有 148 次，平均每年在 4 次以上。其中光绪二十二年至三十四年间，因灾民吃大户被残酷镇压，激起的几次民变，曾席卷仪

陇、巴中、云阳、宣汉、广安、乐山、宜宾、庆符、高县、雅安、崇庆、遂宁、三台、射洪、石碛、奉节、酉阳、秀山、南

川、大竹、开江、打箭炉等数十厅、县，使清廷大震，川吏惶惶，政权处于风雨飘摇之中。

## 第二节 民国时期

四川军阀防区时代，各地发生灾荒，主要依靠当地慈善团体和富绅捐募，以设厂施粥，作为急赈。把持地方的大小军阀忙于争城夺地，扩展势力，不管灾民死活。

民国 13 年（1924 年），省内数十县大旱，尤以川北为重。因无赈济措施，据不完全统计，饿死的灾民达 70 余万人。

民国 23 年，省内几十县遭受水旱，发生严重灾荒，饥民嗷嗷待哺，不少人依靠草根白泥充饥，苟延残喘。綦江县灾民已达 16 万人，而四川筹赈会所拨 1 万元赈款，每个饥民仅得法币 0.62 元，不足买 5 斤米，有些县还分文未得。灾民迫于饥饿，有远走他乡乞食的，有开仓夺米取食的，也有组织吃大户的。兴文县灾民组织吃大户所作的告白写道：

连年旱侵，绝少收成。卖儿则无人承受；贻妇则有户皆穷。饥肠辘辘，众口嗷嗷。菜草已难于采擷；泥土不能供滋养。肩炭一挑，终日不遇买主；沿途乞食，到处辄少炊烟。前途茫茫，恐尽人皆饿殍。况复地方大富，方据粮以居

奇，借贷登门，虽一毫而不拔。天能雨粟，尚可苟延残生；地不生财，无钱焉可获饱。言之戚矣，诚无感焉！故特约集垂绝之贫民，为吃大户之组织。凡可果腹，即可请求，其他衣物，不准夹带，俾有别于土匪，庶延续乎残生。

此告白情真语挚，读者感动，闻者痛心。但吃大户在威远等县，却被政府诬为“匪乱”，反而加以镇压。在此次灾荒惨重的邻水县几天内即饿死 300 多人，古蔺县饿死 3000 余人，向外逃荒 1000 户以上。

民国 25 年、26 年，全省大旱，赤地千里，哀鸿遍野。四川省政府先拨出救灾准备金 14 万元，分配给武胜等 42 县（最高者 6000 元，最低者 2000 元），对老弱灾民进行急赈。随后，国民政府拨赈款 100 万元，加上省政府向金融界借款 100 万元，共 200 万元分配给 26 个重灾县 85 万元，46 个次重灾县 80 万元，68 个轻灾县 35 万元。其时急待赈济的有 2980 万灾民，人均所得尚不到 0.1 元。国民党中央社于民国 26 年 5 月 4 日发稿中有如下记述：“川省灾区之广，灾民之众，区区二

百万元之急赈，无异杯水车薪，无济于事。”且经报灾、查灾、筹赈、拨款等时日迁延，又在赈款发放上历经周折，先是由行政院派查赈专员曹仲植来川核查，再是省政府委派无数查赈长分赴各县灾区核查，然后才分配赈票，至发放赈款时，非赈不生者多已濒临死亡或早已死亡。”

民国 26 年，四川省政府亦颁令各县，责成区、乡公所督饬少壮灾民建筑塘堰和公路，由当地酌给口粮，实行以工代赈。与此同时，拨出法币 420 万元，作为工赈专款，整理川滇公路隆泸段，川鄂公路简渠段。修路灾民按保甲编组，保长任队长，每日上午八时到指定地点劳动，午后五时半验工后发给工资 0.20 元（当时仅可买一升米）。由

于当事官员和乡保长阳奉命令，阴图私利，藉端苛求，使灾民不堪其剥削压迫，怨声载道，不断逃亡。

是年，省政府筹集 300 万元作合作金库基金，举办合作农贷。年内提取 100 万元分配给忠县等 10 县各 3 万元，荣县等 35 县各 2 万元，办理农村金融紧急贷款，指定贷与受灾农民购买耕牛、种子、农具之用，以利恢复生产。灾民有所受益。唯面不广。

民国 28 年，秋冬两季雨水愆期，次年入春后仍亢阳少雨，有乐至、荣县、通江等 77 县受旱请求赈济。经省政府派员复查后，以乐至等 16 县灾情严重，批准由省赈济会拨款急赈，分配情况如下：

荣县	6000 元	威远县	6000 元	井研县	6000 元
眉山县	5000 元	彭山县	4000 元	犍为县	3000 元
宜宾县	2000 元	南部县	8000 元	仪陇县	2000 元
安岳县	5000 元	乐至县	10000 元	阆中县	6000 元
巴中县	6000 元	通江县	6000 元	南江县	6000 元
西充县	8000 元				

是年，成都市长杨全宇与军阀、地主、富商勾结、囤粮居奇，哄抬粮价，造

成春荒期中粮食市场无市，粮店关门不卖米。近郊饥民迫于生计，起而拦阻

粮车,划破米口袋,进城吃大户,省、市政府对此人为的饥荒问题不及时制止,反而趁3月13日老南门发生抢米之机,派出军警弹压,将路经该地之《时事新刊》记者、中共党员朱亚凡逮捕,采取所谓“借人头平米潮”手段,将朱杀害。接着又将中共四川省委书记罗世文,军委负责人车耀先等数十人逮捕,实施国民党早已策划的反共阴谋。

民国30年,川东北20余县遭受干旱,四川省政府以受旱较重的三台、梓潼、罗江、西充、南充、南部、潼南、遂宁、盐亭、德阳、乐至等12县为重点救灾县,指令各县自筹款项,进行救济和试办合作社,由省合作金库向社员贷款;另由省政府拨出480万元,平均每县40万元,以贷种或贷款方式贷与未加入合作社的受灾农民,按年息8厘计算,由贷者在期满6个月时偿付本息。

民国34年—36年,全省数十县相继发生水灾。省政府和省议会迫于灾荒日趋严重,乃急请国民政府勘灾急赈。经许多公文往返,始于民国36年9月拨赈款30亿元到省。省政府将受灾县分为特重县、重灾区、次重县、轻灾区4等,特重县又分为甲乙丙3级标准进行分配。计特重县甲级为成都县,分配5亿元;乙级为华阳县,分配1.4亿元;丙级为仁寿县,分配给

1亿元;重灾有灌县等25县,每县分配0.4亿元;次重灾有温江、新津等27县,每县分配0.3亿元;轻灾有郫县、蒲江等30县,每县分配0.15亿元。四川省水灾赈济委员会又以旅居京、沪等地川籍人士和社会团体捐款法币330亿元中之100亿元分给灾县作小本农贷。其数量虽动辄上亿,但其时物价暴涨,法币严重贬值,据省政府统计处统计的成都市物价指数,以民国26年1月—6月为100,至民国36年12月已上升为7302833,其中粮食上升为5835875,上涨了5万多倍。因此30亿赈款,再分配到县实际上已买不到什么东西。各乡、镇所分农贷,尚不足领取者往返之路费,多不愿领。

民国36年,因上年川西再次发生水灾,成都近郊再次春荒。由于官商勾结,囤米抬价,市中无米,饥民乃进城吃大户。5月5日大批灾民涌进成都,政府出动军警、特务加以弹压,大肆进行驱赶、抓捕和毒打。于是更激起广大灾民的愤怒,爆发了大规模抢米风潮,尤以新南门一带,灾民聚集愈来愈多。成都警备司令部、省会警察局将两个无辜青年袁树德、宋玉书抓到川康绥靖公署,该署参谋长万里(名克仁)于请示重庆行辕后,再次采取“借人头平米潮”的手段,当天下午将彭、宋二人杀害于新南门外。

### 第三节 人民共和国建立后

四川各级人民政府,在帮助灾民解决生活困难,恢复生产,重建家园工作中,长期坚持中央人民政府制订的救灾工作方针,采取下述各项措施:

#### 一、开展生产自救

抓好农业生产。主要是组织灾民积极抢救受灾作物,增种、补种,弥补灾歉损失;整复农田水利设施,恢复农业生产。

1961年,四川在前两年粮食连续减产,人民生活十分困难情况下,部分地区又遭受旱、洪灾害,灾区各级政府发动群众大力增种、补种,全省共消灭空田空土1152万多亩,改受旱耕地种晚秋高产蔬菜2,500万亩,对战胜灾荒,渡过困难,起到积极作用。

1979年,内江地区遭受严重旱灾,所属各县将未栽上秧的田改种红苕,扩大作物种植面积30万亩,增收粮食1.2亿斤,种晚秋作物26.9万亩,收粮食1356万斤,两项人均多收粮食22斤,解决了每个灾民近一个月的口粮;又种集体蔬菜12.9万亩,使户户有菜吃,缩短了荒期。

1981年四川遭受特大洪灾后,省人民政府于8月15日发出《关于灾区开展生产自救的若干政策问题的通

知》:“受灾严重的生产队,完成原定包产指标有困难的,要及时调整包产指标,使承包者有产可超”。“凡无收和基本无收的土地,按吃粮人口划分到户,抢种一季晚秋作物,实行谁种谁收”;“凡土地被洪水冲成乱石滩的,经过群众重新造地,恢复生产后,三年内可免征农业税和征购任务”;“对灾区社队从事自救的生产,经市、州人民政府、地区行政公署批准,可给予一年减征或免征工商税和所得税的照顾”。群众生产自救的积极性进一步高涨,全省灾区在灾后很快就抢种晚秋作物700多万亩,水毁耕地的垦复速度大大加快。其中,绵阳地区水毁耕地51万多亩,按原计划须至次年(1982)春季始可恢复39.8万亩,但经计划到户,实行谁垦谁种,年底就已恢复33万亩。其中有29万亩还种上了小春作物。该地区三台县水毁耕地5万亩,原定次年春季恢复3.5万亩,计划到户后,这年就恢复35640亩,超过原定计划。

组织副业生产。50年代初期,为解决灾民生活困难,灾区人民政府因地制宜,大力提倡和组织缺粮户从事挑运、粮食加工、挖药材、做篾活等各种副业和土特产品生产,解决了很多群众的生活困难,渡过了灾荒。但自农

村人民公社化后,特别是“文化大革命”期间,农村实行过左的经济政策,不断刮起所谓“割资本主义尾巴”之风,致使副业生产停滞衰落,一遇灾害,多依赖发钱发物解决困难。中共十一届三中全会后,经过拨乱反正,清除左的思想影响,扭转了农村限制发展个人家庭副业倾向,灾区的集体和个人副业生产又得到较大发展。不少地方,有关部门主动以扶助灾区生产自救作为重要任务,进一步促进了副业生产的广泛开展。

遂宁县 1979 年遭受严重旱灾,供销社、商业、粮食部门派出干部 300 多名,下乡帮助受灾社队发展生猪、榨糖、养鱼等副业生产。并发放生猪预购定金 60 万元,预付奖售粮 125 万斤,帮助灾民种了 425 平方米蘑菇,养了 30 万只兔,扩大中药材种植面积 4930 亩,按产销对路计划,组织发展竹编,纺织、刺绣等副业生产。供销部门组织人员下乡收购废旧物资,从多方面帮助灾民增加现金收入,渡过灾荒。乐至县的粮食、供销等部门还及时拨出 12 万斤麸皮和大量酒糟、糖糟、醋糟,支援受灾社队发展集体养猪。该县亲民公社二大队八生产队有 1300 多株白腊树因受旱虫种不足,县土产公司及时帮助运进虫种 260 斤,使白蜡增产 500 公斤,产值 2500 元。该县各社队秋海椒增产 120 多万斤,县供销社派人四处联系,很快销售 50 万斤,为社

队增加现金收入 7500 多元。

据 1981 年四川省抗洪救灾办公室《简报》刊载;射洪县广兴公社遭受严重洪灾,农业减产,经发动灾民淘沙金,筛河沙,拣石灰矿,承包国家单位在本社兴建的天然气提气站等工程,办建材加工厂以及组织工副人员外出行艺等,共安排劳力 1040 人,收入现金 17.5 万元。受重灾的四大队 19 生产队副业收入 11270 元,人均收入 88 元,加上农业分配收入 48 元,个人家庭副业收入 38 元,合计全年人均收入 174 元,比未受灾的 1980 年还略有增加。遂宁县梓潼公社 5 大队社员白必成,房屋被水冲毁,他率领全家三代,出动三架淘金船,淘得沙金 8 两,收入 4000 多元,因能自力解决修房困难而未要群众评给他建房救济补助款 290 元。

各级人民政府组织各有关部门对灾区的生产自救给予扶助,主要是向灾区灾民提供所需资金、原料、种子、化肥、农药、机具等;帮助开发生产门路,提供技术指导;协助联系和沟通产销渠道;给予税金减免等。

1981 年和 1983 年,省内 100 多个县遭受洪灾,省级有关部门曾拨出汽油 16250 吨、柴油 27930 吨、化肥 10 万吨,以及其他物资,帮助灾区群众解决生产自救的困难。

## 二、以工代赈

1950年—1985年36年间,以工代赈为灾区人民政府经常采用的一项重要措施。工赈项目,有组织灾民修筑公路、铁路、街道、修建粮仓、货库、电站,运送公粮、枕木、电杆以及疏浚河道,恢复毁损堤灌、水电、通讯工程等数十种。

1951年,乐山县春荒。该县三区和九区组织缺粮户搬运枕木原料5万件,每人每日发工资粮8斤,帮助1千人解决了渡荒困难;组织缺粮户运送公粮9.9万斤,帮助2500人解决了20天的口粮。

1952年,西康省人民政府组织灾民修建泸定、石棉、米易、会理等县公路和其他道路18条;总长2244公里,发工资粮1000余万斤,帮助22万缺粮灾民解决了两个月的口粮。

1953年,部分县发生春荒。什邡县组织灾民挖河,修防洪工程,帮助1400人解决了缺粮困难;营山、阆中、蓬安等县组织灾民运输和翻晒公粮,帮助8000人解决了一个月的口粮;南充专区组织土石工1700人参加修筑天成铁路;使他们渡过了春荒难关。

1984年,得荣县遭受泥石流灾后,中共得荣县委和县人民政府组织灾民参加修筑公路和水电站建设,发出工资73万元,帮助上千灾民解决了生活困难。

## 三、集体扶持

农业互助组、合作社、人民公社等集体经济组织对灾民予以扶持,灾民依靠集体力量,战胜灾荒。集体扶持的内容,主要一为对受灾缺粮户,借给集体余粮、储备粮和周转金;二对受灾劳弱户安排收益好的轻工巧活予以照顾;三对因灾倒房户,帮工帮料修复住房;四对受灾贫困户,给予公益金补助或吸收入乡村集体企业或扶贫企业务工。

经集体扶持,大量灾民生活暂时困难获得解决。据《乐山市民政志》记载:1957年,乐山县夏荒期间,六区红阳乡有613户、2452人缺粮,该乡28个农业社拿出余粮29482斤,帮助其中447户、1787人渡过夏荒生活困难。1962年,乐山县春荒,该县的水口、平兴、罗汉等公社部分生产队拿出粮食8457斤、现金668元,帮助87户、230名社员渡过困难。

《安岳县民政局志》载:1959年遭受旱灾,灾区各公社提取公益金10万元,解决灾民生活困难问题。

## 四、群众互助

四川人民群众之间,素有邻里相帮,互助互济的良好风尚。遭受灾害后,人民政府因势利导,组织开展群众间的自由借贷活动,以解决灾民的暂时生活困难,收效很好。尤以50年代

初期,各灾区普遍作为帮助灾民渡过春夏荒困难的必要措施之一,其效果载于各地民政志者不少:

1951年,南川县人民政府发动210户群众借出黄谷129石,帮助473户受灾缺粮户渡过春夏荒。射洪县群众自由借贷大米、红苕共16万多斤,解决了1900多人的春夏荒生活困难。

酆都县在1950年到1956年春夏荒期间,区乡政府都开展了群众自由借贷、互助活动,仅其中1953年群众自由借贷的稻谷就有40400斤;包谷39000斤,人民币431万元(旧币)。

1952年,长寿县部分区、乡因遭受旱、涝灾害,出现春夏荒,发动群众自由借贷,五区灵山乡群众借出少量人民币和16石稻谷帮助回龙乡部分灾民解决生活困难。次年,该县部分区、乡遭受冰雹灾害,造成一些群众房屋倒塌、损坏和部分小春粮食损失。政府发动自由借贷,借出粮食522石、人民币21109000元(旧币),解决了2366户灾民的夏荒生活困难。

### 五、社会支援

社会支援有两种:一为社队、地区和行业间的支援。从50年代初期起,四川有些地区就发动无灾区支援受灾区,轻灾区支援重灾区,余粮区支援缺粮区。1981年,四川特大洪灾发生后,此种活动有了更广泛的开展,社队之间的互助支援十分普遍。据遂宁县统

计材料,该县农村社队间对口支援人民币43800元、粮食813200斤、衣物70842件、木材1.5万多根,以及一部分竹子、稻草等,合川县临渡公社遭受严重水灾,社员住房倒塌1293间,困难较大。毗邻的九岭公社由党委书记带领1284人的建房队伍,自带工具、材料、口粮为61户重灾户新建住房129间。还有不少县与县、地区与地区和行业与行业之间的对口支援。其中达县、宜宾地区分别对口支援了重灾的南充、内江地区;阿坝、甘孜两州分别支援了成都、重庆两市,都向灾区提供了由生活到生产所需的部分资金和物资。

二为社会捐赠。解放初期,四川有些灾区曾由社会团体发起社会募捐或由机关单位职工自动捐粮捐钱,帮助灾民解决暂时生活困难。1950年,乐山专区部分县遭受水、旱、虫灾,曾向社会募得大米246453斤、人民币1039万余元(旧币)、银元104元、杂粮4160斤救济灾民。进入有计划的经济建设时期后,灾区人民的生活困难,主要依靠自力更生和国家必要的救济解决。政府对单位或群众都不号召、不发动救灾募捐。1973年,甘孜炉霍7.9级地震,1976年松潘、平武7.2级地震,盐源县6.9级地震,各地人民群众自动捐赠的钱粮都由政府全部退回。1981年10月4日,民政部关于可否发动群众募捐支援灾区的问题给辽宁

省民政厅的答复中指出：如有些单位和个人出于自愿主动给予捐赠，可以接收寄重灾地区，由社队评发灾民。据此，四川在 1981 年遭受特大洪灾后，接受了全国各地寄来的公私捐赠，共计现金 800 多万元，粮票 1100 多万斤，粮食 1000 多万斤，衣物 100 万件，多种建筑材料 100 多万吨，用以帮助灾民解决生活困难。1982 年，川东和川

西部分地区遭受水灾，万县、达县、涪陵、乐山 4 地市收到的社会捐赠即有粮食 201 多万斤，粮票 38 万斤，衣物 23 万多件，木材 2300 多立方米，其他建筑材料 104 万多吨，现金 70 多万元，并接受劳动日 1000 万个。省级机关也向灾区捐赠现金 66 万多元，粮票 16 万多斤和一批物资。

省级机关捐献的钱、粮、物资分配表

表 6—5

数 品 名	地 区	万 县 地 区	涪 陵 地 区	达 县 地 区
现金		30 万元	15 万元	15 万元
粮票		5 万斤	5 万斤	5 万斤
汽油		20 吨	15 吨	15 吨
柴油		50 吨	25 吨	25 吨
水泥		50 吨	50 吨	150 吨
油毡		150 卷		
电线		10000 余米	镀锌线 2700 公斤 铝线 12380 公尺	
衣物及生活用品		一批	一批	一批
其他物资		药品 12 箱、农机 4 台		灯泡 4 万只

注：钱和粮票除分给 3 个地区的以外，余额由省民政厅负责安排给灾区。

## 六、接受国际援助

1980 年 10 月 4 日，外经部、民政部、外交部《关于接受联合国救灾署援助的请示》中曾指出：“鉴于发展中国

家遭受严重自然灾害时，要求救灾署组织救济较为普遍，属于各国人民相互支援性质，我国已开始接受联合国援助，对救灾署的援助也可以适当地

争取。”1981年8月7日,外交部、外经部、民政部《关于处理国际上对四川水灾救济问题的请示》报经中央批准后,民政部陆续将友好国家的政府、国

际组织、友好人士和国外华侨、港澳同胞的无偿支援转给四川。同年甘孜道孚发生6.9级地震,四川也收到一些国际组织和友好人士的捐赠。

1981年四川接受外国、国际组织及友好人士救灾款项物资分配表

表 6—6

援助者名称	项目	数量	折合人民币 (元)	分配与使用效果摘要
欧洲经济 共同体	英镑	142633.36 英镑	477269.5	分配南江县 14 万元、阆中县 13 万元、潼南县 107269.5 元、遂宁县 10 万元,按协定用途,共购棉毯 16247 床,棉絮(被)4354 床,各种衣服 41521 件,棉布 32000 公尺,粮食 101450 斤,解决了 31502 户灾民的生活困难。
澳大利亚 政府	小麦	5000 吨		分配给广元、旺苍、射洪三县各 150 万斤、苍溪县 130 万斤,南部、阆中各 60 万斤,资中、简阳、合川、潼南、金堂各 50 万斤,江北县 30 万斤,巴中县 20 万斤,共发给 80 个重灾公社、1675 个生产队的 51145 户、215398 人,每人平均 46.4 斤。
南斯拉夫 政府	玉米	300 吨		全部分配给受重灾的开县,计 665 户、29825 人,每人平均 20 斤。

援助者名称	项目	数量	折合人民币 (元)	分配与使用效果摘要
美国政府	美元	25000 元	45057.5	分配给广元县 25057.5 元,旺苍县 20000 元。重点支援 6 个公社的 21 个生产队的重灾户,购买粮食 141294 斤,棉衣被盖 200 件,生活用具 3236 件,木材 26 立方米,砖瓦 265000 匹、油毡 400 卷,解决了 1346 户、7378 人在口粮、衣被、住房方面的一定困难。
美国密德兰公司	豆制品	1000 吨		分配给广元县 70 万斤、苍溪县 60 万斤、简阳县 40 万斤、旺苍县 30 万斤,发给 325571 户、1642859 人。
日本爱知县中日友协旅游团	人民币	12000 元		结合省上分配救灾款一并加入分配
菲律宾佛教旅游团	人民币	3100 元		结合省上分配救灾款一并加入分配
英籍作家韩素音	人民币	75000 元		按援助者意见,全部分配给温江地区。
民政部转来华侨港澳同胞捐款	人民币	102927.71 元		结合省上分配救灾款一并加入分配

## 七、国家救济

四川省各级人民政府,为救护灾民生命,保护灾区劳动力和促进灾区生产的恢复,在采取上述各项措施的同时,重视做好国家救济的工作。

1950~1952 年,尽管其时人民政府成立不久,国民经济尚待恢复,财政十分困难,国家仍从各方紧缩开支,拨

出救灾款 295 万元(按新币折算,下同),平均每年 98 万余元,有重点地救济灾区群众。

1953~1957 年,国民经济基本好转,国家开始实行第一个五年建设计划,在这 5 年间,全省共拨出救灾款 815 万元,年平均 163 万元,较前 3 年增长 66%。

1958年,四川省全省受灾面积较上年为大,春荒缺粮时间也长。但在以高指标、瞎指挥、浮夸风和“共产风”为主要标志的左倾错误严重泛滥情况下,有些地方不切实际地盲目提出和追求实现所谓“消灭灾荒”的“跃进指标”,或者过高估计集体经济组织的抗灾力量,而对必要的救济工作有所放松。是年,全省支出救灾款22万元,仅为前五年年平均数的13.5%。

1959年~1961年三年经济困难时期,粮食连年减产,农村缺粮面大幅度上升,因营养不良,普遍出现浮肿等疾病,人口非正常死亡亦有发生,国家救济任务极为繁重。三年中,全省发放救灾款12532万元,年平均4177万元,为第一个五年计划期间年平均数的25倍。救济人次以1961年为最多,由前两年300万人次上升到1460万人次之多。三年间的救济人次相当于1953年到1958年救济人次总和。

1962年~1965年,国民经济逐年好转,各项建设有了较快发展,群众抗灾能力有所增强,灾情日趋缓和,国家拨出救灾款6522万元,年平均1632万元较前三年有所降低,但仍较第一个五年计划期间年平均数增长了10倍。

1966年~1976年“文革”期间,民政部门机构瘫痪,干部下放,难于执行其所担负的具体救灾任务,国家救济的工作受到严重削弱。在这一期间,四

川曾发生炉霍和松潘、平武两次7级以上强烈地震灾害,以及1975年、1976年两年的严重旱灾,10年共拨出救灾款10920万元(缺1967年~1970年数),其中1971年~1976年拨出9901万元,年平均1650万元。

1977年~1985年,中共中央、国务院坚持对外开放,对内搞活经济的政策,农村、城市实行经济体制改革,建立各种生产经营承包责任制,国民经济得到前所未有的发展,国家救灾拨款有较大增加。9年间全省共拨出36632.73万元,年平均4070.3万元,较“文革”后期6年年平均增加2.4倍多。其中,遭受特大洪水灾害的1981年,中央集中安排四川的民政救灾款达1.05亿元分为粮食、衣被、建房、医疗等救济。

在以上不同时期,各种救济的具体作法也有一定的变化;解放初期,采取发放粮食的办法。1950年~1952年,国家在粮食十分紧张的情况下,拨出救灾粮3010万斤,帮助灾民解决口粮困难。随后,对灾民的口粮救济,一般评定发放现金,由灾民自行购粮,不再发现粮。

1958年后的人民公社化初期,农村举办公共食堂,受灾群众均在公共食堂吃饭。国家的口粮救济,按照“国家扶持集体,集体保证个人”的原则,款拨生产大队,大队将款(或购买粮食)发给食堂,食堂供给受灾群众吃

饭。

1960年以后,对灾区缺粮社队,国家采取在安排征购时,把返、借销口粮一次评定到户的办法,发给购粮证,分月按量购买,以保证受灾群众的口粮供应。无钱购粮的灾民,有偿还能力者,通过银行贷款解决;无偿还能力者,评给适量口粮救济款。

1962年起,口粮救济,全省普遍实行“款随粮走”和“两条线”、“三联单”的拨款、购粮、结帐办法。即救济款指标到公社,款拨银行营业所(信用社);公社结合粮食评借评销,对灾民评定救济数量,发给购粮“三联单”;灾民凭单向粮站购粮,粮站凭单向银行营业所收款;县、区银行汇总营业所收三联单向县(市、区)民政部门结帐。

1950年~1965年,政府采取发给实物和发给现金自己购制办法,解决受灾群众缺乏单衣、蚊帐、棉衣、棉被的困难,使他们免受寒冻,减少疾病,以保护灾区劳动力。

1965年以后,衣被救济一律不再发现金,以杜绝浪费。在坚持款随物走、专款专用原则下,或由公社统一加工监制,或由民政部门直接向商业供销部门购买成品衣被以及棉花、布料,集体发放给评定的救济对象。

在洪水、地震等严重灾害发生后,对住房倒塌无家可归的灾民,除动员其投亲靠友外,并尽可能腾出社队、机关、厂矿等部门的礼堂、仓库、办公

室或搭临时住棚等办法,加以暂时安置,使有栖身之处,免于流落街头,风餐露宿。灾民住房的修复,本着自力更生、群众互助、集体帮助、国家适当救济补助的原则,发动群众修建。

在每次重大灾害发生后,各级人民政府都曾组织医疗队,携带药械,奔赴灾区抢救。对灾区流行疫病的医疗救济,人民政府亦极重视。

1959年~1961年经济困难时期,全省普遍发生浮肿、小儿干瘦、妇女闭经和子宫脱垂4种病症。为此,四川省人民政府成立了除害灭病领导小组及其办公室,统一领导和督促各地人民政府采取集中与分散相结合的办法进行治疗。水肿病人较多的地方,以公社为单位,有的还以生产大队为单位,成立临时肿病医院,对危重病人实行集中治疗,给以一定糖、油、细粮照顾。所需医疗救济费用由国家拨给卫生部门掌握使用;病员所需营养和生活费则另由国家适当救济。分散治疗的轻病人,则就近在公社医院门诊,医疗费用,采取收、减、免办法解决。

1950年~1985年的36年间,全省共拨出救灾款67652.1万元,年平均1879.22万元,直接用于解决灾民的吃饭、穿衣、住房、治病的困难。据四川省民政厅《民政事业统计资料汇编》材料,仅1978年~1985年这8年累计,得到口粮救济的有34427380人次,平均每年430多万人次;得到衣被

救济的 3072126 人次,年平均 38.4 万多人次;得到住房救济的 1890252 人次,年平均 23.6 万多人次;得到治病救济的 2453927 人次,年平均 30.6 万多人次。其中,遭受特大洪水灾害的 1981 年 2101 万成灾人口中,因灾缺粮者 1421 万人,倒塌、损坏房屋 150 多万间。除通过自力更生、群众互助和集体帮助解决者外,尚有 433.5 万多人获得国家口粮救济,计粮食 29736 万斤;43.79 万多人,得到住房救济,计修建房屋 107.25 万多间,另外还有 84.5 万多人和 43.79 万多人分别得到衣被和治病救济。

人民公社化初期,有些地区放松甚至放弃救灾款的使用管理工作,把救灾款物全交公社统筹安排,使救灾

款的使用原则、使用范围、发放办法等管理制度被打乱、挪用、浪费救灾款问题发生较多。1960 年,据 30 个市、县检查材料统计,挪用救灾专款 17 万元。其中涪陵县茶桂公社以救灾款 1 万元抵交公社所欠税金;雅安县蔡龙公社和大兴公社分别以救灾款 4659 元和 4177 元购买毛巾、牙刷、香皂等美化公共食堂和幼儿园;有的公社还将救灾款挪用于社、队农林生产投资,购置医用器械,修办公楼,买办公用品以及归还集体贷款,用作招待费、电影费等。还有个别生产大队、生产队干部,以代领不发或少发手段贪污侵占灾民的救灾款。此类现象,均在各级党、政领导下,加强监督检查,及时作了纠正。