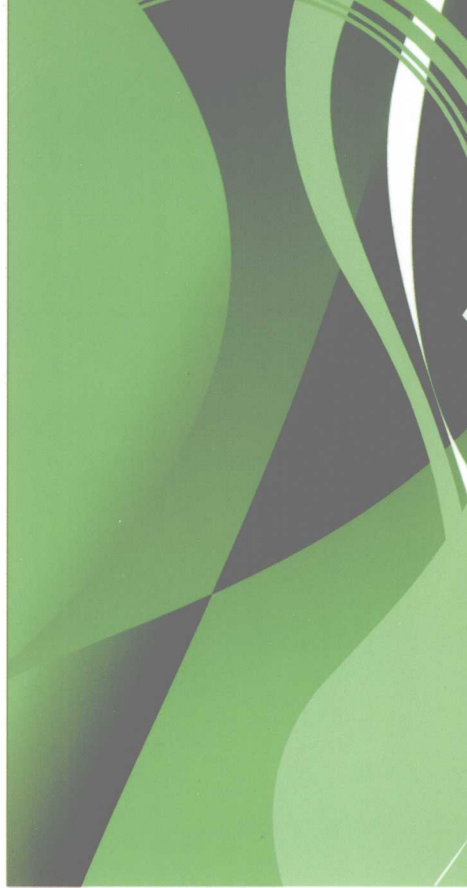




中国政法大学危机管理研究中心
公共危机管理研究丛书

丛书主编 李程伟
副主编 翟校义



自然灾害类突发事件 恢复重建政策体系研究

ZIRAN ZAIHAILEI TUFA SHIJIAN

HUIFU CHONGJIAN ZHENGCE TIXI YANJIU

● 李程伟 张永理 著



中国社会科学出版社



中国环境科学出版社
北京 100028

电话: 010-6745 9000
邮 政 编 号: 100028

自然灾害类突发事件 恢复重建政策体系研究

中国环境科学出版社出版

北京市东城区东直门内大街 28 号

中国环境科学出版社

（北京）

中国政法大学危机管理研究中心

公共危机管理研究丛书

主 编：李程伟

副主编：翟校义

自然灾害类突发事件 恢复重建政策体系研究

李程伟 张永理 著

图书在版编目 (CIP) 数据

自然灾害类突发事件恢复重建政策体系研究/李程伟，
张永理著. —北京：中国社会出版社，2009.6

(中国政法大学危机管理研究中心·公共危机管理研究
丛书/李程伟主编)

ISBN 978—7—5087—2649—6

I. 自… II. ①李…②张… III. 自然灾害—紧急事件—
处理—研究—中国 IV. X432

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 075641 号

书 名：自然灾害类突发事件恢复重建政策体系研究

著 者：李程伟 张永理

策划编辑：王紫千 杨春岩

责任编辑：柳 旭

出版发行：中国社会出版社 邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话：(010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部：(010) 66060275 电传：(010) 66051713

网 址：www.shcbs.com.cn

经 销：各地新华书店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：170mm×240mm 1/16

印 张：16.25

字 数：256 千字

版 次：2009 年 6 月第 1 版

印 次：2009 年 6 月第 1 次印刷

定 价：32.00 元

总 序

2007年9月中国政法大学危机管理研究中心正式成立，至今不过一年半的时间。在这很短的时间里，中心的年轻人怀揣社会责任感，勤奋踏实地开展研究工作，取得了良好的成绩。我看成绩主要就体现在两个方面，其一是立足现实需要，组合研究力量，承担了多项政府部门委托的重要课题，研究成果获得委托单位的肯定和好评，其中的“北京市实施《中华人民共和国突发事件应对法》地方立法草案研究”还在社会面上获得良好反响；其二就是组织撰写了这套八卷本的公共危机管理研究丛书。这套书的选题贴近实践需求，涉及突发事件应对的地方法律规制、食品安全监管机制、安全生产监督管理体系、自然灾害类突发事件的恢复重建政策等公共危机管理研究的前沿，理论和实践结合得比较好，是到目前为止国内危机管理研究的第一套多卷本丛书。作为这套丛书主编的老师，我是非常高兴的。

我认为在当前形势下，成立危机管理的研究机构并积极开展学术研究是十分必要和及时的。任何历史的进步同时都会带来一定的负面的东西，这是人类历史发展的规律，谁都无法摆脱。而这些负面的东西如果处理不好便会造成社会的危机。这是人类历史发展的常态。因而危机管理可以说是一直伴随着人类历史发展的各个时期的。而在我国当前时期，危机管理的问题尤为迫切。由于改革开放和市场经济迅猛发展的同时，未能及时地发现和处理好其所带来的负面的东西，致使许多方面的问题和矛盾长期积累起来。目前，正是这些矛盾集中爆发的时期，从而使社会面临着多方面的严重危机。因此便将危机管理问题迫切地提到了议事日程上来。这就充分地显示出危机管理研究的极端重要性。这套丛书正是在这一背景下应运而出的。

当然，就这套丛书而言，由于作者队伍比较年轻，开始危机管理学术研究的时间还不长，且在跨学科研究的环节上尚显薄弱，故而还会存在这样或那样的缺点和不足。但是有学术界的关心和支持，有他们自己的学术自觉和勤奋，相信他们在今后的研究中一定会不断有新的收获和进步。

愿这套丛书对中国和谐社会的建设能作出一定的贡献。

李景鹏

2009年2月

目 录

绪 言	1
第一章 恢复与重建的概念及内涵分析	7
第一节 当前恢复与重建研究概况	7
第二节 恢复与重建的概念及内涵	9
第三节 恢复与重建的类型划分和阶段构成	13
第二章 国家应急预案体系恢复重建研究	19
第一节 国家突发事件总体应急预案	19
第二节 国家突发事件专项应急预案	21
第三节 国家突发事件部门应急预案	30
第四节 完善各类应急预案的总体建议	42
第三章 国家综合性政策体系恢复重建研究	45
第一节 国家突发事件应对法恢复重建研究	48
第二节 灾后生产生活政策法规与恢复重建	55
第三节 救灾捐赠救助法规与恢复重建研究	67
第四节 相关经验的借鉴与分析	70
第四章 地震灾害政策体系恢复重建研究	74
第一节 汶川地震前地震政策体系恢复重建研究	74
第二节 汶川地震后地震政策体系中恢复重建的研究	89
第三节 汶川地震前后政策体系比较分析	131

第五章 其他灾害政策体系恢复重建研究	135
第一节 地质灾害政策体系恢复重建研究	135
第二节 水旱灾害政策体系恢复重建研究	138
第三节 气象灾害政策体系恢复重建研究	162
第四节 森林草原火灾政策体系恢复重建研究	170
第五节 生物灾害、海洋灾害及其他	181
 第六章 省级突发事件总体预案恢复重建分析	 189
第一节 发布时间、字数比及结构分析	189
第二节 恢复重建的具体内容分析	195
第三节 省级总体应急预案改进的综合性建议	205
 附录：北京市突发公共事件恢复重建机制研究	 208

绪 言

2006 年底我们承担了北京市应急指挥中心委托的“北京市应急指挥系统总体设计二期课题 6——北京市突发公共事件恢复重建机制研究”的课题研究任务，开始了为期近一年的艰苦调查和实证研究，最后形成了一份比较完整的课题报告（详见本书附录）。在课题研究过程中，我们感觉到无论是理论界还是实际工作部门，人们更多关注的还是突发事件事发后的应急管理，其次是事前的预防与准备，对于恢复重建环节则明显重视不够，突发事件“预防（事前）——预警（事临）——处置（事中）——恢复（事后）”的全过程应对理念尚未完全确立起来，而这对于提供公共危机管理体系的整体效能是很不利的。有鉴于此，课题结束后，我们仍然继续关注突发事件恢复重建的政策、体制和机制问题的研究。2008 年年初的南方低温雨雪冰冻灾害和“5·12”汶川地震，使自然灾害类突发事件恢复重建的政策建设问题格外凸显，于是我们便于 2008 年下半年着手搜集资料，开始在我们前期课题研究成果的基础上对我国自然灾害类突发事件恢复重建的政策体系进行思考、探讨和分析，经过近半年的努力完成了这本著作。

一、研究意义

“恢复重建”是突发事件全过程应对管理的重要组成部分和不可或缺的基本环节。加强恢复重建研究，推动政府及社会不断提高突发事件恢复重建能力，对于最大限度地减少事发损害，维护人民群众的切身利益和社会稳定，建设社会主义和谐社会，具有重要的现实意义。由于我国公共危机管理的实践刚起步不久，系统化和本土化的理论观点及体系尚待形成，突发事件恢复重建方面的研究更为滞后。在我国公共危机管理研究中，从整个突发事件应对过程来看，侧重于事发条件下应急管理研究的比较多，对于事前的风险管理研究近来也有所增加，但是关于事后恢复重建方面的研究则一直比较薄弱。在这比较薄弱的有限研究中，偏重于单一灾种恢复重建的工作研究相对多些，

系统化和整体性的学理研究比较缺乏；经验性的描述比较多，有深度的理论上的概括和提升相对比较少。这种畸轻畸重的研究现状不利于推动公共危机管理实践向纵深发展和应急管理体系的整体完善。当前，从理论与实践相结合的角度加强突发事件恢复重建研究，具有非常大的现实紧迫性。

本研究选取我国自然灾害类突发事件恢复重建政策体系作为研究对象，主要运用归纳分析、比较分析等研究方法，在明确界定恢复重建概念与内涵的基础上，通过对各类自然灾害政策法规中的恢复重建内容进行多角度分析，总结出其主要特点、共性与不足之处，进而提出完善恢复重建政策的若干切实可行的对策建议，目的在于为突发事件恢复重建理论研究和实际工作提供一定的启发或借鉴。

二、基础概念

本书的研究主题是我国自然灾害类突发事件恢复重建的政策体系，本书作者的研究领域是公共管理，我们在这里所使用的“政策”概念是公共政策学意义上的概念，意指党和政府（广义）在突发事件应对领域所规定的行为准则或所采取的行动措施，其表现形式有法律、法规、规章、行政决定、命令、办法、批复、领导人的讲话或指示等，就本研究而言主要涉及国家层次公开颁布的各类应急预案、法律条文、通知、条例、规定、修正案、规划以及我国政府批准的相关国际公约，个别情况涉及到中央领导人的讲话。为了照顾实际工作者的用语习惯，文中有时也使用“政策法规”这一连称。除了第六章对省级突发事件总体预案的恢复重建内容进行分析 and 少数情况涉及地方政府有关政策法规外，本研究的重心是国家层面自然灾害类突发事件恢复重建的政策体系。

下面重点谈一下我们对“自然灾害”这一概念的认识。

缘于自然界运动机制及形式的复杂性和丰富性，人类所面临的自然灾害种类繁多且十分庞杂，需要分门别类地加以认识和应对。不同国家和地区由于面临的灾害不同，故其关注的侧重点也不一样；在一个疆域辽阔的国家之内，不同地区之间关注的重点也不尽相同。例如，火山爆发作为一种严重的自然灾害在印度尼西亚等国家中是突发事件应对的重点，但不是中国应对的重点，因为从古至今，我国较少有火山灾害。在国内不同地域内，自然灾害发生和突发事件应对的重点也不太一致。沙尘暴是2000年至2003年北京市

重点应对的自然灾害之一，台风是上海市重点应对的自然灾害之一。因为一般说来，地理位置等因素决定了北京每年受台风影响的可能性要远远小于上海市。同理，对于处于长江口岸的上海来说，每年遭受沙尘暴袭击的危险性和概率都非常小。

根据 2004 年 4 月 6 日国务院办公厅印发的《关于〈国务院有关部门和单位制定和修订突发公共事件应急预案框架指南〉的说明》和 2006 年 1 月 8 日网上公开发布的《国家突发公共事件总体应急预案》中的分类，我国自然灾害主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、火山、海洋灾害、生物灾害、森林草原火灾和重大生物灾害等方面。2006 年 1 月 10 日国务院颁布的《国家自然灾害救助应急预案》中的“名词术语解释”中对自然灾害有非常明确的界定，即自然灾害是指“给人类生存带来危害或损害人类生活环境的自然现象，包括洪涝、干旱灾害、台风、冰雹、雪、沙尘暴等气象灾害，火山、地震灾害、山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，风暴潮、海啸等海洋灾害，森林草原火灾和重大生物灾害等自然灾害。”在北京市突发事件总体应急预案内的应急预案目录中罗列了 34 个分专项应急预案名称，其中有 8 个是关于自然灾害突发事件方面的内容，按照顺序依次为破坏性地震、突发性地质灾害、水旱灾害、大风及沙尘暴天气、浓雾天气、冰雪天气、暴雨雷电天气、森林火灾事故等。如果按照实质性内容归类，台风、沙尘暴、浓雾、冰雪、冰雹、强降雨和雷电等属于气象灾害，山体崩塌、滑坡、泥石流等属于地质灾害，风暴潮、海啸等属于海洋灾害。根据以上分析，本研究在分类内容上依次为地震灾害、突发性地质灾害、水旱灾害、气象灾害、森林草原火灾、生物灾害和海洋灾害，各章节的安排即按这一分类及次序展开。由于这些内容各自在政策法规数量和恢复重建具体内容上差异很大，故而有些内容论述得较为详细，有些内容论述得要粗略一些，有的内容甚至要合并为一个章节进行论述，具体情况详见后面的章节安排及其分析。

在本研究中，“突发事件”是又一个基础概念。在《中华人民共和国突发事件应对法》颁布之前，各级各类应急预案使用的是“突发公共事件”这一概念。关于“突发公共事件”的定义，2004 年 4 月 6 日国务院办公厅印发的《关于〈国务院有关部门和单位制定和修订突发公共事件应急预案框架指南〉的说明》中有明确界定：“本应急预案所称突发公共事件是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、重大财产损失、重大生态环境破坏和对全国或

者一个地区的经济社会稳定、政治安定构成重大威胁或损害，有重大社会影响的涉及公共安全的紧急事件。”2006年1月8日国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》中进一步凝练为：“本预案所称突发公共事件是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。”2007年11月1日《中华人民共和国突发事件应对法》正式实施，其第3条对“突发事件”的规定是：“本法所称突发事件，是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。”它既界定了我国突发事件应对的种类，也明确了突发事件的基本特征，其中的“严重社会危害”说明了突发事件具有危害社会的公共性特征。根据上位法优先的原则和法律表述的权威性及简洁性，本研究采用国家突发事件应对法上的“突发事件”概念，除非是原文献引用，一般不使用“突发公共事件”这个提法。

三、研究方法

本研究所涵盖的时间段，是从中华人民共和国建国初期直到2009年年初，其所搜集的相关政策法规，贯穿了整个当代中国史的全过程。这样做的结果，不但可以从历时性上看出突发事件恢复重建工作近60年来在中国的发展历程与内容变化，而且在一定程度上也可以提示出未来的发展趋势，从而更有针对性地提出相关改进措施。在具体内容上，本研究根据突发事件的不同性质进行分类与系统梳理，比较全面地分析了恢复重建在各个主要方面的详细内容，探讨的重点是关于相关政策法规中的主要特点、显著不足以及在此分析与思考基础上的对策建议等方面，注重系统性基础上的缺陷分析与对策分析。可以说，这一研究是一次在国家自然灾害类突发事件恢复重建政策法规层面进行的全景式剖析，它有助于读者对自然灾害类突发事件恢复重建政策体系的内容有一个系统的了解。

本研究的主要研究方法有：一是文献分析方法，即充分利用现有条件，尽可能搜集1949年10月至2009年年初这段时间所有能够发现的自然灾害类政策法规，并且在搜集的基础上进行分门别类的整理和分析，归纳其主要特点、显著不足和改进建议。二是比较分析方法，通过对同一类文献中关于灾后恢复重建方面内容加以有秩序的梳理的基础上，找出其共性、继承性、发展性

和至今仍然被忽视的内容,进而提出完善和改进的措施或建议。三是采用表格方法。由于有的自然灾害类政策法规,如破坏性地震、水旱灾害等相对较多,为了便于读者查阅和阅读,本研究对这些政策法规以制定和颁布实施的时间先后为顺序列出文献汇总表,按照序号、制定和颁布时间、制定和颁布部门、政策法规名称等方面进行表格设计。需要特别说明的一点是,本研究对有的政策法规中的原始条文引用较多,既然是政策法规中的恢复重建分析,首先就要让人知道政策法规中的恢复重建具体内容是什么,然后才有进一步分析的基础。这虽是迫不得已而为之,但也使我们想起了达尔文的《物种起源》和列宁的《国家与革命》这两本书。《物种起源》这本书的写作方法给我们最深的印象之一就是典型的归纳法,在连续几十页的资料展示之后自然而然地得出了一个非常简洁的结论。例如达尔文在《物种起源》第四章“自然选择,即最适者生存”中经过大量资料展示之后得出“自然选择的作用,只是把每一个有利于生物的细小的遗传变异保存下来和积累起来”^①的结论,该书全书中类似这样的归纳与结论俯拾即是。列宁在《国家与革命》中曾经说,“在歪曲马克思主义的风气空前流行的时候,我们首先的任务就是要恢复真正的马克思主义的国家学说。为此,必须大段大段地引证马克思和恩格斯本人的著作。当然,大段的引证会使文章冗长,不通俗,但是没有这样的引证是绝对不行的。马克思和恩格斯著作中所有论到国家问题的地方,至少一切有决定意义的地方,一定要尽可能完整地加以引证,一方面使读者对科学社会主义创始人的全部观点以及这些观点的发展有一个独立的概念,同时也可以确凿地证实并清楚地指明现在占统治地位的‘考茨基主义’对这些观点的歪曲。”^②有鉴于此,为了明确分析自然灾害类突发事件恢复重建政策法规内容的主要特点、不足之处,本研究有时候也采用较多引用原始文献的方法,以利于读者对问题能够有系统的了解。

四、本书的框架结构

本书的基本框架设计主要是六大部分外加一个附录,每一部分独立成为一章。第一部分为绪言,主要介绍本书写作的意义、基础概念的界定、主要

① (英)达尔文:《物种起源》(第一分册),周建人等译,北京:商务印书馆,1983年版,第114~115页。

② 《列宁选集》(第三卷),北京:人民出版社,1972年版,第174~175页。

的研究方法和大致结构安排。第二部分为突发事件应对中恢复重建的概念与内涵分析，主要探讨当前突发事件恢复重建研究的现状、本研究对恢复重建概念与内涵的界定以及恢复与重建的类型划分和阶段构成。第三部分是国家预案体系恢复重建研究，主要是关于国家突发公共事件总体应急预案中的恢复重建分析、国家突发事件专项应急预案和国家突发公共事件部门应急预案中自然灾害类突发事件中恢复重建的内容分析。第四部分是地震灾害政策体系中恢复重建的研究，以“5·12”汶川大地震发生前后为分界线，对地震专门性政策体系中的恢复重建进行分析研究。第五部分是其他自然灾害政策体系恢复重建研究，主要是对地质灾害、水旱灾害、气象灾害、森林草原火灾等类灾害政策法规中的灾后恢复重建进行系统分析。第六部分是对省级突发事件总体应急预案中关于恢复重建内容的总体对比分析，是作者的最新研究成果之一，对于今后省级突发事件总体应急预案的优化和完善具有借鉴意义。第七部分是附录，附的是我们承担的2007年北京市应急指挥中心委托的“北京市应急指挥系统总体设计二期课题6——北京市突发公共事件恢复重建机制研究”的最终报告（2007年10月）。这一报告基于北京作为国家首都和特大型城市地位的重要性和突发事件应对的复杂性而展开研究，所形成的成果内容比较丰富，具有一定的创新性，相信会对其他地方突发事件（当然包含自然灾害类突发事件）恢复重建体系及政策的建设起到一定的启发和借鉴作用。

第一章 恢复与重建的概念及 内涵分析

突发事件应对过程中的恢复重建工作，既是突发事件应对体系与运行机制的有机组成部分之一，又是公共危机管理过程中的一个重要环节和危机管理周期中不可分割的一个阶段，同时也是危机管理不可或缺的基本内容之一。研究突发事件中的恢复重建工作，首先就必须明确突发事件恢复重建概念的基本内涵，并对相关理论研究成果进行梳理。但是目前我们尚未发现有专文就突发事件恢复重建本身的内涵进行系统分析，因此，本章试图在这一方面进行一个尝试，为后续章节的研究构造一个概念基础与理论前提。

第一节 当前恢复与重建研究概况

根据我们目前掌握的相关资料，在当前关于突发事件应对的研究中，从整个应对过程来看，大多侧重于事发条件下的应急管理，对于事前的风险管理研究近来也有所增加，但是关于善后处置与恢复重建方面的探讨与分析则一直比较薄弱，在一定程度上可以说处于被忽视或被漠视的境地。这种畸轻畸重的研究现状不利于突发事件应对工作的良性发展与整体完善，也使公共危机管理制度建设与应对系统处于脆弱性状态。这种理论研究上的落后状况直观地表现在以下三个方面：

一是截至 2009 年 1 月 4 日，根据 CNKI 中的相关内容进行精确检索，以“恢复重建”为题名，包括期刊杂志论文、报刊文章、研讨会会议论文和研究生学位论文在内的文章大约 2099 篇，但其中基本没有专门进行突发事件或者巨灾之后恢复重建概念内涵及理论方面探讨的。在关于突发事件整个恢复重建的标题与形式方面，基本上是关于事故善后处置与灾后恢复重建的报刊事例报道；从内容上看，基本上是关于生产救灾、倒房重建和群众生活等方面

进行恢复重建工作的。就是 2008 年年初波及很多南方省市的低温雨雪冰冻灾害，到目前为止也没有多少详细探讨与报道灾后恢复重建方面的文章，相关的学术研讨会对这次灾害之后反思的重点也在其他方面，没有把极为迫近与现实的如何恢复重建这方面的内容纳入重点探讨之中。“5·12”汶川大地震后，关于震后恢复重建的文章相对较多，国家关于恢复重建的法规政策也出台也不少。但从内容上看，大多是关于恢复重建全面铺开、支援灾区恢复重建、快速有力推进灾区恢复重建工作、恢复重建的一些建议以及《汶川地震灾后恢复重建条例》和一些规划方案的解读等实际工作内容，也没有发现专门探讨恢复重建概念及理论的文章。

二是虽然从 2003 年 SARS 事件以来有关公共安全管理、危机管理、应急管理等方面的著作在很短时间内有迅猛增长，但从这些外文译著、学术研究专著及相关教材的内容来看，大多数没有论及恢复重建方面的内容，有的甚至连“恢复重建”这个概念都没有提及；在少部分涉及到恢复重建方面的内容中，基本上只是从应对程序与阶段环节的角度简略述及一下，有的只是一本书中的一小段文字，有的只是一本书中的一个最小的子标题，其内容都是程序性的描述，没有概念探讨，而且描述性的文字都很简约。从我们目前阅读与查阅到的文献来看，基本没有发现充分和详细论述恢复重建的详细计划、工作流程等方面的内容，更没有发现从概念内涵与理论探讨的角度对恢复重建进行系统剖析的内容。

三是本研究在对目前我国 20 多份省级突发事件总体应急预案中的恢复重建等部分内容进行分析的过程中发现，这些总体应急预案都是 2004 年以来制定的，其中以 2006 年颁行的居多，颁布实施的时间离现在都比較近。但从这些总体应急预案所规定的内容来看，有的甚至没有提到恢复重建方面的内容，有的提到这方面的内容也就是非常简单的几行文字甚至一行文字。在一些文字相对较多论及恢复重建方面内容的预案中，涉及到善后处置、社会救助、保险理赔、调查评估、恢复重建、心理救助等具体内容。就恢复重建方面的预案规定来说，存在着标准不一、定位不清、结构失衡、重视程度不够、漠视国外经验等主要不足。到目前为止，我国尚缺少一个切实可行而且相对详细的指导标准，没有明确界定社会救助与政府救济、法律救济（司法救济）之间的关系，没有社会参与机制尤其是志愿者组织方面的设计与安排，没有从指导思想与制度设计上采取独立的第三方进行调查评估，没有制定细化的



工作流程，等等。关于这方面的内容请参见本研究第六章。

恢复与重建是突发事件或危机管理从非常态管理转向常态管理的关键环节。这个环节是实现常态管理与非常态管理有机结合与转化的枢纽。因为突发事件中的恢复与重建不仅仅是一个简单的物质修复的过程，更是一个系统的社会化甚至再社会化的过程。但是关于突发事件恢复与重建的专门研究在国内还处于起点状态，在理论探讨上比较缺乏，更没有系统的理论体系。鉴于目前对恢复重建的概念与内容研究上的明显缺失，本章试图对突发事件应对中或者巨灾之后恢复重建的概念与内涵进行理论探讨，以为相关的研究提供些许参考与启发。

第二节 恢复与重建的概念及内涵

恢复与重建作为危机管理的基本环节之一，对于圆满解决突发事件具有最后的终结性作用。由于突发事件的性质不同，事后恢复与重建的过程与时间差异很大。下面首先对“恢复”、“重建”和“恢复重建”的涵义进行界定，以便于更好地分析其他相关内容。

关于突发事件应对中“恢复”(recovery)概念的含义，简而言之，“就是对遭到突发事件破坏的服务设施和现场按照预案复原，对受影响的个人和组织实施援助项目”^①。美国的《联邦反应计划》(Federal Response Plan)认为：“‘恢复行动’是指灾民所从事的一些活动，这些活动使他们得以开始重建家园、重置财产、恢复就业、恢复营业、永久性地修复、原地或异地重建公共基础设施，减轻未来灾害损失的过程。它也指联邦政府为帮助灾民的恢复行动而实施的援助、支持、技术服务计划，如提供修复或重建房屋、企业、财产、基础设施的救济金或低息贷款，提供技术援助，提供教育和信息，等等。”^②在美国《全国突发事件管理系统》中对“恢复”的定义是“制定、协调和实施服务和现场复原预案，重建政府运转和服务功能，实施对个人、私人部门、非政府和公共的援助项目提供住房和促进复原，对受影响的人们提

① 夏保成编著：《美国公共安全管理导论》，北京：当代中国出版社，2006年版，第227页。

② 《美国联邦反应计划》，中国地震局监测预报司译，北京：地震出版社，2003年版，第131页。