

全国减灾救灾政策理论研讨 优秀论文集

QUANGUO JIANZAI JIUZAI ZHENGCE LILUN YANTAO
YOUXIU LUNWENJI

罗平飞◎主编

 中国社会出版社
国家一级出版社·全国百佳图书出版单位



全国减灾救灾政策理论研讨 优秀论文集

QUANGUO JIANZAI JIUZAI ZHENGCE LILUN YANTAO
YOUXIU LUNWENJI

罗平飞◎主编

☞ 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

全国减灾救灾政策理论研讨优秀论文集/罗平飞主编. —北京:
中国社会出版社, 2011. 7
ISBN 978 - 7 - 5087 - 3614 - 3

I. ①全... II. ①罗... III. ①自然灾害—灾害防治—中国—
学术会议—文集
IV. ①X432 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 131329 号

书 名: 全国减灾救灾政策理论研讨优秀论文集
主 编: 罗平飞
责任编辑: 赵一心

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)66051713
(010)66051698 (010)66063678

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: 17.5
字 数: 260 千字
版 次: 2011 年 8 月第 1 版
印 次: 2011 年 8 月第 1 次印刷
定 价: 48.00 元

全国减灾救灾政策理论研讨优秀论文集

编委会

主 编：罗平飞

编 委：张卫星 庞陈敏 李保俊 柳永法

李全茂 冯金社

编委会办公室：

张学权 张宇星 张晓宁 孙浩荃

祝 明 俸锡金 王东明

对减灾救灾工作的几点认识^①

(代序)

国家减灾委副主任、民政部副部长 罗平飞

古往今来,自然灾害都是制约发展、影响民生、关系稳定的重大问题。从一定意义上说,人类文明发展史也是一部与自然灾害的斗争史。减灾救灾工作因灾而生,历来备受政府重视和社会关注。如何深刻认识减灾救灾工作的基本特征,深入把握减灾救灾工作的内在规律,抓住机遇,科学谋划,使之更好地服务于党和国家大局,是摆在我们面前的一个重大理论和实践课题。之所以这样提出和认识问题,是因为:第一,减灾救灾工作经历代传承,尤其经过新中国六十多年的不断探索和完善,形成了一套相对稳固的发展模式,积累了许多经验和做法,需要进行阶段性的理论概括。第二,随着经济社会的快速发展,信息技术的日新月异,减灾救灾出现了许多新变化,既有理念上的,也有思路上的;既有方法上的,也有措施上的,需要进行系统梳理,理性分析。第三,近年来,经济和社会、减灾和救灾发展不平衡的问题逐渐显现,如何准确定位和统筹推进减灾救灾工作,实现减灾救灾工作科学发展,需要进一步理清思路,进行创造性思维。第四,在党和政府承诺“更加注重保障和改善民生”的形势下,减灾救灾工

① 此为罗平飞同志在2011年全国减灾救灾政策理论研讨会上的发言。

作保障受灾群众生活、维护社会稳定的地位和作用更加凸显,我们所担负的政治责任和社会责任也更加重大,需要进行前瞻性对策研究。第五,由于国情、体制和发展阶段不同,我们和发达国家的减灾救灾侧重点不同,尽管国外在减灾救灾方面有许多成熟经验,有许多做法值得我们学习,但不能全盘套用,需要结合我国国情具体分析,创造性地借鉴运用。

综上所述,如何更好地总结过去,分析现状,借鉴经验,把握规律,创新发展,需要我们理性分析,深入探讨。这正是我们开展减灾救灾政策理论研讨的根本动因。下面,我想就减灾救灾工作谈几点个人的理解和认识,与大家一起研讨。真诚地希望得到各位专家学者和同事们、朋友们的指教,以进一步深化、完善自己的认识。

一、减灾救灾工作的性质和特征

从一般概念上讲,救灾侧重于某次灾害过程的灾中应急和灾后重建,减灾则贯穿于经济社会发展的各个领域和灾害管理的各个环节。我理解,从减灾救灾工作的内涵、外延及实践来看,具有以下基本特征:

(一) 政治性

政治性是上层建筑领域中各种权力主体维护自身利益的特定行为以及由此结成的特定关系。首先,减灾救灾工作是国家行政管理的重要职能。众所周知,政治统治都是以执行某种社会职能为基础的,而且只有在执行了它的社会职能后才能持续下去。减灾救灾作为保证民众生存需求的基础性工作,历来是一项安抚民心、稳定社会的重要政府行为。其次,减灾救灾管理模式随政体演进不断完善。在我国两千多年的封建社会历史进程中,随着政治体制的不断演进,逐步形成以封建君主政治为中心、部门分工明确、指挥体系比较完整的管理体制,不断完善赈济、抚恤、治荒和救荒等救灾职能,以及兴修水利、置林垦荒、重农贵粟、扩大积储等减灾政策,不少理念措施至今仍值得借鉴。再次,减灾救灾工作成效与政权稳固息息相关。纵观我国历朝历代的更迭过程,由于统治者没能处理好灾害的社会影响,百姓一呼百应、揭竿而起的事例不胜枚举。从西周的幽王到清朝的光绪共有 19 个皇帝在地震当年、次年或连续几年地震后发生更迭,明王朝的灭亡则与华北连年大旱有着直接关系。

（二）战略性

战略,泛指对全局性、长远性重大问题的筹划与指导。自然灾害的突发频发和客观存在,决定了减灾救灾工作既要有临时措施,更要有长期准备;自然灾害的巨大影响和破坏涉及社会各个方面,使得减灾救灾工作历来影响中心,牵动全局。从减灾来看,贯穿于经济社会发展的各个领域,是预防灾害发生和减轻灾害破坏的坚实屏障,是经济社会持续协调发展的重要保障。从救灾来看,是国家快速反应能力、战略投送能力、综合保障能力以及国防动员能力的集中展现,考验的是国家应对突发公共事件的综合能力。从效能来看,能否集中力量有效抵御自然灾害,及时救援救助受灾人员,直接关系到政府的执政基础和公信威望。无数实践证明,灾难不仅带来挑战,也历练国家能力,砥砺民族精神。在危难时刻锤炼出的救灾精神,不仅在应对灾难时显示出磅礴力量,更在社会发展道路上,凝聚起强大合力,释放出更为持久、也更为强大的动力。

（三）系统性

减灾救灾工作的系统性是指减灾救灾各要素、各环节之间相互联系、相互作用、相互依存、相互影响而构成有机统一体的根本特性。从灾害类型看,自然灾害不是孤立的,一次灾害可能诱发一系列次生灾害,形成灾害链,效应叠加,具有群发性。比如,台风登陆近海区形成风暴潮,深入内地可转化为暴雨;暴雨在平原可引起洪涝,在山区可引发山洪,诱发滑坡、泥石流等灾害。从灾害阶段看,减灾救灾在灾前、灾中、灾后各个阶段各有侧重,但环环相扣,前后贯通,具有连续性。防灾备灾不充分,应急处置就会陷入被动;应急措施不得力,恢复重建难度就会加大;重建和减灾结合不好,又可能产生新的灾害隐患。从工作手段看,减灾救灾的具体措施有工程性的,也有非工程性的;有行政性的,也有市场化的,具有多样性。可以说,减灾救灾工作环节多、涉及领域广、关联程度紧,是一项复杂的系统工程。

（四）社会性

自然灾害是地球表面孕灾环境、致灾因子和承灾体综合作用的产物。减灾救灾工作的社会性是指该项工作与人类活动密切相关的属性。首先,自然灾害危害人类生活。灾害不仅带来经济损失,还可能带来社会消极影响,引发民族分裂、社会动荡等一系列问题,甚至会威胁到国家安全、人类生存。避免和消除

这些负面影响是减灾救灾工作的重要内容。其次,人类活动影响自然灾害。一方面,一些符合自然规律的人类活动,能够有效避免、减轻自然灾害;另一方面,一些违背自然规律的生产活动,比如人口过快增长、城市过度发展以及破坏性工农业活动等导致生态环境恶化,自然灾害频率和强度不断增加。此外,减灾救灾工作涉及全体社会民众。其实施主体既包括政府、军队、社会团体等组织,也包括社会所有成员,工作领域涉及政治、经济、文化、社会等各个系统。长期实践中,减灾救灾工作各主体间相互协调、相互融合、相互促进,“一方有难,八方支援”已成为社会生活真实写照。

(五) 国际性

国际性是指减灾救灾工作全球分担共治的属性。经济社会越发展,国际合作越深入,减灾救灾工作这一特征就越明显。从致灾因素和影响范围看,各国均受全球气候变化影响,自然灾害不受国别地域限制,台风、地震等灾害均可能造成多地同时受灾。一些特大自然灾害的影响远远超出灾害发生国的区域范围,造成的经济损失也是国际性的。从灾害应急看,面对特大自然灾害造成的严重破坏和巨大损失,受灾国凭一己之力往往难以迅速满足灾区的救援力量和救灾物资的井喷式需求,开放式、国际性的救灾合作作为一项互补型合作,日益成为国际合作的亮点和重点内容之一。从长远减灾看,随着全球生态环境的持续恶化,自然灾害致灾因子强度不断加大,灾害频率和损失不断增加,减灾救灾工作比以往任何时候都需要更加注重主动适应气候变化,更加重视经济发展方式和人类生活方式的调整。世界各国只有互信互助、紧密协作,才能共同应对全球自然灾害威胁,维持全人类的可持续发展。

二、减灾救灾工作的基本规律

规律是事物发展过程中的本质联系和必然趋势,具有普遍性、客观性等特点。从实践看,我认为,减灾救灾工作的基本规律似可归结为五个方面。

(一) 国家政治理念决定减灾救灾工作的方向

国家政治理念主要指不同历史时期,政府治国理政的基本思想、路线和纲领,具有根本性和导向性。在新中国成立前的几千年中,减灾救灾的目的在于巩固政权、维持统治。比如,“君犹心,而民犹体,体安心始泰。未有百姓困厄于

下,君臣能相安与上者也。”再比如,“赋出于田,田资于水,故水利为农田之本,不可失修”,治水之根本目的在于国家税赋。可以说,在封建社会,救灾减灾很大程度上只是统治人民的工具。新中国的成立从根本上改变了减灾救灾工作的性质和地位。中国共产党代表最广大人民群众的根本利益,始终坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。在中国共产党立党为公、执政为民的本质要求以及以人为本、科学发展执政理念指引下,国家倾举国之力抗击巨灾,投巨资防灾减灾,尽最大可能保障受灾人员生命财产安全,最大程度预防灾害,减轻灾害影响。实践证明,国家政治理念是减灾救灾工作的灵魂和指南,始终决定着减灾救灾工作的本质,引导着减灾救灾工作的发展方向。

(二) 社会发展程度确定减灾救灾工作的要求

减灾救灾工作是一项不断延续并持续发展的政府职责,经济社会发展的不同阶段赋予了减灾救灾工作不同的要求。在古代中国,受社会生产力低下、交通通信等条件局限以及中央高度集权等因素影响,政府的救灾措施滞后,且主要是粮食救济等权宜之计,不可能从根本上消除灾害,大面积水灾等问题在新中国成立前一直没有得到解决。社会主义建设初期,国力薄弱,人民贫困,但中央政府高度重视减灾救灾工作,投入大量资金开展灾害救助,要求“不饿死人、不冻死人,不发生重大疫情和大批灾民盲目外流”,同时对长江、黄河、淮河、海河等水患严重的大江、大河进行大规模整治。步入21世纪,减灾救灾工作紧紧围绕服务经济社会建设全局展开,救灾被纳入应急能力范畴,减灾成为保护人民生命财产安全、保卫改革开放和社会主义现代化建设成果的必然要求,救助目标是保证受灾群众“有饭吃、有衣穿、有房子住、有干净的水喝、有病能医、孩子有学能上”,减灾救灾工作保障受灾群众生活、支撑经济平稳发展的地位和作用日益突出。由此可见,减灾救灾工作的要求随着经济社会的发展而发展。

(三) 科学技术水平影响减灾救灾工作的效率

科学技术既强调减灾救灾工作中对前沿科学技术和先进科技设备的应用,也包括减灾救灾工作的管理流程优化、管理决策科学以及管理制度创新。虽然古代科技并不发达,但不少减灾救灾的科学理念仍值得我们借鉴。比如,我国历史上形成的对灾区减免赋税,提倡民间自救,以借贷方式和以工代赈方式实施救助,对保障灾民生活和灾区恢复重建起到积极作用;重视农业发展、粮食储

备和水利建设,达到有灾救灾、无灾防灾的目的。进入现代社会,管理理念更加先进,科学技术日新月异,为提升减灾救灾工作效率提供了科技支撑。从建立完善法规制度到救灾应急响应机制的形成,从减轻自然灾害损失到灾害风险管理理念的确立,从一般灾害分级管理到举国参与巨灾应对的实践,从网络化信息化在灾情管理中的普及到卫星遥感等技术在灾害监测预报中的运用,从一国单独行动到全球分担共治,都反映了人类社会对科学技术的高度尊崇,展现出科学管理和先进技术对减灾救灾工作发展的巨大牵引和推动,也折射出经济社会发展和减灾救灾科学发展的客观要求。

(四) 统筹兼顾能力关系减灾救灾工作的成效

统筹兼顾属于方法论范畴,强调的是系统性,目的是用整体最优化代替局部的简单叠加。减灾救灾工作的统筹兼顾能力既包括政府对这一工作的职能定位,也包括政府对减灾和救灾工作涉及利益和关系的协调与把握。全局工作中,经济社会发展为减灾救灾工作提供物质基础和群众基础,减灾救灾工作作为经济持续发展保驾护航;人与自然和谐相处可有效减缓减灾救灾压力,减灾救灾则是建设资源节约型、环境友好型社会的重要措施。减灾救灾工作中,减、防、避、抗、救各环节联系紧密,相互影响,相互支撑;具体实施需综合应用工程措施和行政、科技、教育等诸多手段。发达国家的成功做法表明,只有做到减灾救灾与经济社会同步发展,减灾与救灾协调推进,才能保证减灾救灾工作的最大效能。

(五) 社会广泛参与形成减灾救灾工作的合力

社会参与是指除政府力量以外的社会力量关注、支持减灾救灾工作的行动。一方面,减灾救灾工作的社会参与体现为综合减灾意识。灾害在每一角落都有可能发生,科学的灾前避险、紧急转移以及灾中的自救互救都是实践证明行之有效的减灾手段,而这些成效取决于国民的综合减灾意识和避灾自救技能。另一方面,减灾救灾工作的社会参与体现为全民参与救灾。从古至今,人类总是在灾难面前格外团结和坚强,总是依靠集体智慧和力量抵御各类灾害。在1998年抗洪救灾和2008年抗震救灾中,在党和政府的统一领导下,我们上下一心、干群一心、党群一心、军民一心、前后方一心,凝聚起无难不克、无往不胜的强大力量。实践证明,减灾救灾工作的社会参与,既要强调综合减灾意识

这一内在因素,也要注重各方参与这一外在条件,实现内外力量的有机整合,形成政府与社会的协调互动。

三、下一步减灾救灾工作的切入点和着力点

总体上看,经过新中国成立六十多年尤其是改革开放三十多年来的不断探索和逐步完善,当前减灾救灾工作已基本形成制度稳定、保障有力、持续发展的良好态势,但仍面临不少挑战。从灾情趋势看,一方面,受全球气候变化影响,我国极端天气气候事件明显增多,各类灾害的突发性、反常性、难以预见性超出了一般认识和传统经验;另一方面,随着我国人口继续增加,经济持续快速发展,城镇化、工业化水平不断提高,资源环境负荷进一步增加,自然灾害影响进一步放大,我国面临的巨灾风险明显加大。从职能定位看,在经济发展层面,减灾救灾工作成为贯彻落实科学发展观的内在要求,肩负保护人民生命财产安全、保卫改革开放和社会主义现代化建设成果的艰巨任务;在民生保障层面,在党和政府承诺“更加注重保障和改善民生”的形势下,减灾救灾工作保障受灾群众生活,减少因灾返贫、致贫现象的地位和作用更加突出,所担负的政治责任更加重大。从保障水平看,改革开放三十多年来我国综合国力大幅提升,人民生活明显改善,人本理念深入人心,法制观念不断增强,人民群众思想观念、利益诉求、生活方式发生很大变化,对减灾救灾工作的保障水平、覆盖范围等提出更高标准,对工作效率、服务效能等提出更高要求,对依法行政、规范管理、公开运作等更加关注。从工作基础看,体制机制上,各地区综合协调机构建设进展不平衡,部门信息共享和协调联动机制还不够完善;法规建设上,缺乏综合性的减灾救灾法律,缺乏巨灾应对预案,城市救灾也存在法规缺失;能力建设上,监测预警体系不够健全,防范防御工作基础薄弱,减灾科技支撑能力有限,公众防灾减灾意识不强,综合减灾缺乏战略规划。从国际视角看,一方面,同发达国家在灾害风险管理、监测预报、意识教育等领域的先进理念和做法相比,我国的综合减灾能力还有较大提升空间,需主动学习、积极借鉴。另一方面,全球气候变化对各国发展和全球共同利益产生深远影响,全球共同应对气候变化、减轻灾害风险、加强减灾救灾领域合作的任务更加紧迫、更加艰巨。基于上述分析,我感到,当前和今后一个时期,减灾救灾工作的切入点和着力点应主要处理好以下

几个关系:

(一)在工作部署上,要处理好减灾和救灾之间的关系

这是一个需要我们长期、时时把握的问题。减灾是灾前采取措施,救灾是事后实施手段,两者的目的都是尽可能降低灾害造成的损失和影响。实际工作中,通过灾前适量投入有效降低灾害损失,有事半功倍之效。减灾是最积极最有效的“救灾”,科学的救灾也必须始终贯穿减灾因素,两者既相互区别又辩证统一于同一过程,须在相互融合中实现工作的整体推进。一要提高认识。思想是行动的先导。必须始终坚持多年来形成的“以防为主,防、抗、救相结合”的工作方针,牢固树立主动减灾、综合减灾和灾害风险管理的理念,把工作重心转向减灾救灾并重上来。二要有序推进。保障手段上,要不断在人员配置、资金投入、物资装备等方面向日常减灾方面倾斜;推进重点上,要着力夯实基层防灾抗灾基础;工作原则上,要坚持预防与处置并重,常态与非常态结合,做到有灾时救灾,无灾时减灾。三要注重衔接。减灾要围绕救灾中发现的薄弱环节,为救灾应急提供有效支持;救灾中要体现减灾因素,服务于综合减灾能力提高。做到减灾救灾互为支撑,相互促进,全面提高工作整体效能。

(二)在思路谋划上,要处理好应急处置与长远发展之间的关系

自然灾害作为一种客观现象,始终伴随着人类文明的演进,还会伴随着自然的变化和社会的进步而发展。其普遍永恒性和随机突发性决定了减灾救灾工作既具长期性,又具应急性。要实现减灾救灾工作的持续发展,不能把应急工作与长远建设割裂开来,要在应急中探寻规律,寻求长效机制;在长远建设中关注当前,解决现实问题。一是应急工作要谋划长远。应急工作及时高效的核心在于有章可循。要加强灾害应急预案体系建设,做好各级各类相关预案的衔接和协调,加强预案演练和动态管理,增强预案的针对性和实效性,做到灾害监测、预警、应对、安置各环节一体化运作。要及时总结应急工作中的经验和问题,注重应急资源的积累和长效机制的建立。二是谋划长远要关切当前。长远建设规范持续的关键在于服务当下,通过法规制度建设解决发展的难点问题。要制定出台减灾救灾领域的综合性法律,明确减灾救灾事业的战略发展方向,健全减灾救灾工作的分级管理制度,完善减灾救灾工作的财政投入机制,规范减灾救灾资金的绩效考核机制,研究减灾救灾领域的行业技术标准。三是统筹

运用各种措施。既要加强政府的行政管理,也要充分发挥金融、保险等市场机制作用;既要抓紧农田水利等工程性建设,也要更加注重运用宣传、教育等舆论引导措施;既要强调科学技术作用,还要重视群防群测、土洋结合的群众力量。要做到立足现实,着眼未来,多措并举,科学推进。

(三)在资源整合上,要处理好政府主导和各方参与之间的关系

新形势下的减灾救灾工作,是一项跨部门、多层面、宽领域的事业,是一项极为复杂的系统工程。这就决定了我们在推进减灾救灾工作创新发展进程中,需要全国一盘棋,上下一条心,形成社会齐参与的强大合力;既要强调政府部门的关键性、主导性作用,也要重视各方参与的不可或缺性和积极推动作用,实现内外力量的有机整合。一要发挥综合协调作用。加快各级减灾委等减灾救灾综合协调和应急指挥机构的建设,强化综合协调和应急联动机制,以满足人民群众的新期待、新需求为出发点和落脚点,在完成应急任务的同时着力打牢全社会防灾减灾基础,努力把减灾救灾变成党委政府的部署、各部门齐抓共管的事业。二要凝聚社会各方力量。建立健全减灾救灾社会动员机制,探索发展减灾救灾志愿服务,通过共建共享、购买服务等方式充分利用社会资源,发挥好专家学者的决策咨询作用,提高社会公众的防灾减灾意识和避灾自救技能,引导全社会关心、支持、参与减灾救灾事业。三要搭建资源整合平台。坚持用以人为本的执政理念凝聚人心,把工夫下在政策制订、环境优化和建立激励机制上来,激发广大人民群众中蕴藏的巨大能量,激发社会各界的参与热情,通过宣传发动、政策驱动、政府推动、搭建平台等多措并举,加快政府主导力量和社会参与力量的大联合大汇聚。

(四)在发展步骤上,要处理好统筹设计与因地制宜之间的关系

我国幅员辽阔,资源环境等条件的差异,导致各地经济社会发展水平、主要自然灾害类型和特点各不相同。全面提高综合减灾救灾能力,必须坚持统筹推进和因地制宜相结合。中央层面,一方面,要统筹兼顾全国总体情况,做好顶层设计,科学合理地制定国家减灾救灾法律法规、政策方针和发展规划,集中资源建设一批重大工程项目,协调开展重大减灾救灾活动;另一方面,要充分考虑地方需求,将减灾救灾资源适当向地方转移,尤其倾斜多灾易灾地区和中西部欠发达地区,帮助地方加强基层能力建设。地方层面,一方面,要认真落实中央制

定的各项政策,完成各项减灾救灾任务,与中央保持步调一致;另一方面,要根据自然灾害特点和经济社会发展现状,有针对性地制定本地区的减灾救灾政策措施,创造性地开展工作。各地区尤其是经济发达地区、多灾易灾地区,要敢于探索,先行先试,为中央政策的调整、修订和完善提供宝贵经验。中央层面要善于及时将一些好做法、好经验加以提炼升华,形成具有广泛推广价值的政策与制度,进一步巩固探索成果,不断促进减灾救灾工作健康平稳发展。

(五)在事业推进上,要处理好实践创新和经验运用之间的关系

事物的发展都表现为实践创新和理论创新辩证统一的过程。实践是创新的源泉,也是创新的目的;科学的认识来源于实践,是对实践经验的总结升华,是实践创新的先导。减灾救灾事业的发展,说到底是一个实践基础上的创新过程。要在更高起点上推动减灾救灾事业创新发展,既要牢固树立实践第一的观点,自觉投身于实践,又要善于用新理论总结新经验,用新理念指导新实践。一要勇于实践探索。实践是检验真理的唯一标准,也是检验各项减灾救灾政策是否可行的唯一方法。新形势下的减灾救灾工作,必须适应新变化,满足新要求,努力在完善政策法规机制上求突破,在提高管理水平上求突破,在改进服务手段、提高服务效率上求突破;在更好地服务经济社会发展、保障受灾群众生活的工作实践中,运用新知识,探索新方法,创造新经验。二要善于提炼总结。科学的认识来源于实践,是对实践经验的总结升华。要善于从个别中看到一般,从现象中抓住本质;善于从那些形成于一个地区、一项业务的做法中总结出具有普遍意义的经验;善于把那些具有典型意义的实践升华为具有指导意义的认识,并力求使之转化为理论依据、政策法规和工作措施,不断推进减灾救灾工作创新发展。三要注重经验运用。近年来,减灾救灾的实践创造了很多好做法、好经验,特别是在2008年应对低温雨雪冰冻灾害和汶川特大地震过程中形成的举国体制、协调联动、对口支援、全民参与等,都是实践证明行之有效的好经验。同时,实践没有止境,创新也没有止境,还要注重在运用经验的实践中继续创新经验。比如,在2010年开展的玉树地震抗震救灾捐赠,就是在总结应对汶川地震经验基础上,结合玉树灾区实际开展的新实践。科学运用这些经验,必将推动减灾救灾工作再上新台阶。

同志们,朋友们,在实际工作中,我深深感到,减灾救灾工作实践已经取得

了显著成绩,但政策理论研究则刚刚拉开序幕,使命光荣,责任重大。当然,我们也要清醒地认识到,理论研究不可能一蹴而就,它的形成是一个过程。这是因为:首先,实践是一个过程。实践是认识的源泉,不间断的实践源源不断地产生新的认识。其次,认识是一个过程。它总是随着实践的发展而发展,总要经历一个“去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里”的发展过程。第三,一个理论体系的形成同样是一个过程。它总是由片面到全面、由零散到系统、由局部到全局的真理性认识有机构成的。实践、认识、再实践、再认识,循环往复以至无穷地不断向更高层次发展的过程,正是理论形成发展的必然途径。不断总结经验,不断完善认识,不断指导新的实践,既是马克思主义认识论的基本要求,也是推动减灾救灾工作创新发展的必由之路。总之,减灾救灾工作涉及领域广、涉及学科多,需要不断学习,不断进取,不断提高。我们要通过减灾救灾理论研究,通过减灾救灾理论与减灾救灾实践的结合,使全社会不断深化对减灾救灾工作的认识,更加关心、重视、支持减灾救灾工作,真正形成在邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观指导下,紧紧围绕促进经济社会发展,勇于实践、善于总结、敢于创新的良好风气,确保减灾救灾工作始终把握规律性、体现时代性、富于创造性,更加卓有成效地为党和国家的中心工作服务。

目 录

对减灾救灾工作的几点认识(代序)	罗平飞(1)
减灾救灾的社会参与机制研究	郑功成(1)
中国特色减灾救灾社会参与机制构建	
——比较的视角	臧雷振 黄建军(45)
防台抗台减灾能力评价的实证研究	裴志军(61)
试论救灾应急绩效评估指标体系	孙才洋(71)
我国救灾协作机制运行中的问题及其解决思路	江治强(83)
灾害文化功能和培育	伍国春 赵延东(90)
论我国新时期防灾减灾教育长效机制构建 ...	刘良明 李 明 胡 玥(100)
构建气候变化适应性城市的减灾防灾体系	
——基于脆弱性的分析	俞雅乖(109)
湖南省防灾减灾现状分析及策略探讨	李国华(125)
构建综合减灾能力体系建设研究	覃绍知 钟 健(135)
新型救灾保险制度研究	许飞琼(145)
广西农房政策性灾害保险的实践与政策研究	邵倩波(198)

社区综合减灾防灾社会参与机制研究

——以民政部与亚洲基金会灾害管理合作项目为例 王 玉 海 孙 燕 娜 潘 谊 袁 艺 吴 建 安 (213)

社区防灾减灾能力培养研究 任 翠 华 (237)

NPO 与政府在应急救灾中的合作问题研究 胡 涤 非 张 婷 刘 粤 鹏 郑 晓 腾 蔡 家 楷 (247)

后 记 (259)