

马克思主义理论与政治理论学术著作丛书
丛书主编：王学俭

灾害政治学

ZAIHAI ZHENGZHIXUE

丁志刚 著

中国社会科学出版社

■ 兰州大学‘985’建设项目资助

马克思主义理论与政治理论学术著作丛书
丛书主编：王学俭

灾害政治学

ZAIHAI ZHENGZHIXUE

丁志刚 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

灾害政治学 / 丁志刚著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 2
ISBN 978 - 7 - 5161 - 5568 - 4

I. ①灾… II. ①丁… III. ①灾害学 - 政治学 IV. ①X4②D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 032600 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 任 明

特约编辑 乔继堂

责任校对 闫 莹

责任印制 何 艳

出 版

中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 装 北京市兴怀印刷厂

版 次 2015 年 2 月第 1 版

印 次 2015 年 2 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 18.5

插 页 2

字 数 292 千字

定 价 65.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 灾害与灾害政治学	(1)
一 灾害与灾害问题研究	(1)
二 灾害政治学的研究对象	(6)
三 灾害政治学研究的任务与目的	(8)
四 灾害政治学的研究内容	(9)
五 灾害政治学的研究意义	(12)
六 灾害政治学与其他学科的关系	(14)
第二章 国家与灾害预防	(17)
一 国家灾害知识教育	(17)
二 国家灾害管理体系	(28)
三 国家灾害应急机制	(34)
附 1: 我国发布的各类灾害应急预案	(45)
附 2: 日本政府灾害应急体系	(46)
四 国家灾害救助体系	(48)
附: 国家自然灾害救助应急预案 (2011 年 10 月 16 日 修订)	(52)
五 国家灾害法律体系	(66)
附: 中国有关灾害方面的法律法规	(72)
第三章 国家与灾害干预	(74)
一 国家灾害研究	(76)
二 灾害与国家经济社会发展规划	(83)
三 灾害与国家环境保护	(93)
四 灾害与科技进步	(100)

第四章 国家与抗灾救灾	(106)
一 力量动员	(106)
二 组织协调	(118)
三 基本保障	(124)
四 医疗救援	(128)
五 应急物资调运	(133)
六 维护社会秩序	(137)
七 资金管理	(145)
八 灾民安置	(150)
九 灾区防疫	(152)
附：中国国际救援队	(158)
第五章 国家与灾后重建	(160)
一 重建规划	(160)
附：美国公共安全管理灾后重建规划阶段的划分	(164)
二 组织实施	(165)
三 物资筹集	(167)
附：中国国家救灾物资储备体系简介	(170)
四 政府引导	(171)
五 政策扶持	(175)
六 生产恢复	(178)
七 “三孤”安排	(181)
附1：汶川地震灾后恢复重建总体规划	(183)
附2：《关于汶川大地震四川省“三孤”人员救助安置的 意见》	(229)
第六章 灾害与国际救援	(235)
一 灾害国际救援释义	(235)
二 灾害国际救援制度的形成和发展	(240)
附：国际减轻自然灾害十年委员会历届主题	(244)
三 以国家为主体的灾害国际救援	(245)
附：中国灾害国际救援队——CISAR	(252)
四 以国际政府组织为主体的灾害国际救援	(253)
附1：联合国国际减灾战略署	(259)

附 2：中国积极参与以国际政府组织为平台的灾害国际 救援	(260)
五 以非政府组织为主体的灾害国际救援	(260)
附 1：《红十字与红新月灾害救济原则与条例》	(267)
附 2：中国主要的非政府救援组织	(274)
六 灾害国际救援与国家外交	(276)
附：印度洋海啸各国政府捐助情况统计	(283)
参考文献	(285)
后记	(289)

第一章

灾害与灾害政治学

人类在漫长的文明演进中，始终面临着各种自然灾害的不断侵袭，认识和研究自然灾害也就成为人类一项重要的活动。从古至今，人们就一直在记录与研究自然灾害，并在现代科学发展的基础上形成了系统的灾害学知识。中国是一个自然灾害频发的国家，我们的祖先十分重视对灾害的研究，留下了大量的文献资料。进入现代社会，自然科学和人文社会科学工作者利用现代科学知识和方法研究灾害问题，形成了灾害学庞大的学科体系。但是，灾害政治学依然是灾害学、政治学学科中的缺席者。基于重大自然灾害的严重后果和国家强大力量的现实，灾害政治学对灾害研究有重要意义。探索灾害政治学的研究对象、研究特点、研究任务、研究目的、研究内容与研究方法，是灾害政治学的入门课题，建立和发展起一门“灾害政治学”也是我国政治学界义不容辞的职责。

一 灾害与灾害问题研究

我们生活的地球，既是人类生存发展的家园，也是人类灾难深重的坟墓，各种重大自然灾害不断挑战和考验着人类的生存智慧和能力。每年，世界范围内旱灾、洪涝、台风、风暴潮、冻害、雹灾、海啸、地震、火山、滑坡、泥石流、森林火灾、农林病虫害等重大突发性自然灾害都给人类带来重大损失。2004年12月26日印度洋强震引发海啸，对东南亚及南亚地区造成巨大伤亡。此次地震引发的大海啸造成近30万人死亡，是世界近200多年来死伤最惨重的海啸灾难。英国著名救援组织乐施会2007年11月25日发表报告称，在过去20年内，全球发生的自然灾害数量增加3倍多。报告显示，受灾人口数量在过去20年内增加了68%。1985—1994年，全球平均每年受灾人口数量为1.74亿人；而1995—2004年，平均每年受灾人口数量增至2.54亿人。仅洪灾和风暴数量就从1980

年的 60 次增加到 2006 年的 240 次, 其中洪灾的数量翻了 6 倍。据联合国机构公布的统计数据, 仅 2008 年上半年, 全球就有约 23 万人在各类自然灾害事件中丧生, 直接经济损失达到了 350 多亿美元。

由于特殊的自然环境和社会经济条件, 中国是世界上自然灾害最严重的国家之一。据统计, 1949 年以来, 我国因自然灾害造成的年均直接经济损失达 1000 亿元以上。我国 70% 以上的大城市、半数以上人口、75% 的工农业产值, 分布在气象、地质和海洋等灾害严重的地区, 灾害对社会经济发展的制约影响非常严重。我国在 1976 年 7 月 28 日发生的唐山大地震死亡了 24.2 万余人, 重伤 16.4 万余人, 轻伤者不计其数。1998 年发生在我国的特大洪水, 灾害的影响范围广、持续时间长, 洪涝灾害严重。全国共有 29 个省(自治区、直辖市)遭受了不同程度的洪涝灾害。江西、湖南、湖北、黑龙江、内蒙古、吉林等省(区)受灾最重。据各省统计, 农田受灾面积 2229 万公顷(3.34 亿亩), 成灾面积 1378 万公顷(2.07 亿亩), 死亡 4150 人, 倒塌房屋 685 万间, 直接经济损失 2551 亿元。2007 年国务院办公厅印发的《国家综合减灾“十一五”规划》指出, 近 15 年来, 我国平均每年因各类自然灾害造成约 3 亿人次受灾, 倒塌房屋约 300 万间, 紧急转移安置人口约 800 万人, 直接经济损失近 2000 亿元。2008 年 5 月 12 日发生在我国四川的汶川大地震, “四川汶川特大地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震, 震级达里氏 8 级, 最大烈度达 11 度, 余震 3 万多次, 涉及四川、甘肃、陕西、重庆等 10 个省区市 417 个县(市、区)、4667 个乡镇、48810 个村庄。灾区总面积约 50 万平方公里、受灾群众 4625 万多人, 其中极重灾区、重灾区面积 13 万平方公里, 造成 69227 名同胞遇难、17923 名同胞失踪, 需要紧急转移安置受灾群众 1510 万人, 房屋大量倒塌损坏, 基础设施大面积损毁, 工农业生产遭受重大损失, 生态环境遭到严重破坏, 直接经济损失 8451 亿多元, 引发的崩塌、滑坡、泥石流、堰塞湖等次生灾害举世罕见”。2010 年 8 月, 甘肃省甘南藏族自治州舟曲县突降强降雨, 引发特大泥石流下泄, 造成沿河房屋被冲毁, 泥石流阻断白龙江、形成堰塞湖。舟曲“8·8”特大泥石流给群众的生命财产和生产生活造成了巨大的损失。灾害中遇难 1463 人, 失踪 302 人。此次灾害共造成经济损失 16.57 亿元, 其中间接经济损失高达 2.42 亿元, 直接经济损失

14. 15 亿元。^①

全球频发的自然灾害给人类社会造成了巨大的生命和财产损失，自然灾害成为各国面临的共同挑战。1987年12月11日第42届联合国大会通过“国际减轻自然灾害十年”倡议，决定1990—1999年开展“国际减轻自然灾害十年”活动，规定每年10月的第二个星期三为“国际减少自然灾害日”（International Day for Natural Disaster Reduction）。面对自然灾害的侵袭，许多国家也纷纷采取应对措施。美国1964年遭受过海啸袭击，随后迅速建立了海啸预警机制。1965年起，美国倡导成立太平洋海啸预警系统，由美国、中国、日本、澳大利亚等26个环太平洋国家参与。1979年，卡特政府组建美国联邦应急管理署（FEMA）将原本分散在不同部门的救灾机构整合起来。日本早在1978年便制定了《大规模地震对策特别措施法》，规定一旦预测到大地震，在发生前两三天，将由首相亲自发表《警戒宣言》，政府随即启动全面避难救援措施。1996年5月，日本政府在首相官邸设立了“内阁情报集约中心”，并设立了“官邸危机管理中心”（2002年4月开始运转）。日本“重大自然灾害制度”规定，当发生对国民经济生活产生深刻影响的灾害时，政府将提高中央财政对受灾地区的补助额度，以减轻地方公共团体的财政负担。

中国政府积极响应联合国的“减灾十年倡议”，于1989年4月成立了国家级委员会——中国国际减灾十年委员会，后来根据我国开展减灾工作的需要和联合国有关决议的精神更名为国家减灾委员会，其工作取得了显著成就，初步形成了全民综合减灾的运行机制和工作体制。中国政府坚持以人为本，始终把保护公众的生命财产安全放在第一位，加强环境保护，将减灾作为实现可持续发展的重要保障纳入经济和社会发展规划。近年来，中国政府全面贯彻落实科学发展观，进一步加强自然灾害研究，利用技术进步积极干预自然灾害的发生，加强减灾的法制、体制和机制建设，努力推进减灾各项能力建设，大力倡导减灾的社会参与，积极开展减灾领域的国际合作，不断推进减灾事业发展。

从一定意义上讲一部人类史就是人类认识自然、利用自然和应对自然灾害的历史。在严酷的自然灾害面前，人类并没有退缩，而是想尽各种办

^① 刘冰、宋玉玲、邓祥征：“Evaluation of the Economic Loss Caused by Zhouqu Debris Flow”，“Agricultural Science & Technology”，2012（5），p. 1081。

法试图求得生存与发展的机会。应当说科学发展到今天,人类对自然的认识已经有了很大的提高,许多自然灾害已经能够被预防,自然灾害对人类的威胁比之过去已有所下降。但是,人类对一些重大的自然灾害如地震、火山爆发、海啸、飓风等的认识和预防,受主客观条件所限,依然是世界性的难题。这就要求人类一方面要进一步加强自然科学的研究,探究自然灾害发生、发展和演变的规律,提高对自然灾害的防御水平和减灾能力;另一方面要利用自己的聪明才智,加强社会科学研究,借助人类社会组织的力量,通过人类自身努力,强化防灾减灾意识,提高抗灾救灾能力,将自然灾害造成的损失尽可能降到最低程度。灾害学就是人们系统化、专业化研究灾害问题的科学。“灾害学就是研究灾害发生的原因,探求灾害的规律性,预测灾害可能发生的时间和空间,并提出如何使灾害发生的影响减少到最低程度的一门科学。”^①

自从灾害学产生以后,因其研究对象的复杂性、综合性,就呈现出明显的多学科交叉、科际结合的特点,灾害科学走过了一条从单学科到多学科合作、从多学科向跨学科发展的轨迹,并发展成一个庞大的学科群。从学科类别来看,灾害学的形成和发展演变主要有两大轨迹:一是基于自然科学、技术科学而建构、发展起来的,如灾害物理学、灾害地理学、地质灾害学、地貌灾害学、气象灾害学、天文灾害学、生物灾害学、环境灾害学、灾害监测学、灾害预报学等;二是基于人文社会科学建构、发展起来的,如灾害管理学、灾害经济学、灾害社会学、灾害法学、灾害伦理学、灾害历史学、灾害军事学、灾害保险学、灾害心理学等。在世界范围内各国学者的共同努力下,上述学科都取得了不同程度的成果,其中一些学科取得了突破性进展,对人类防灾、减灾发挥了重要作用。相比较而言,基于自然科学技术科学建构、发展起来的灾害学学科要比基于人文社会科学建构、发展起来的灾害学学科发展速度快,成果丰富。就人文社会科学性质的灾害学而言,各学科也不平衡,如灾害经济学、灾害社会学、灾害管理学、灾害历史学等学科相对起步早、发展快,而其他如灾害法学、灾害心理学、灾害伦理学等则起步晚、发展慢。

灾害学的发展趋势一是向纵深方向发展,研究越来越深入,分类越来越细,专业化程度越来越高;二是各分支学科之间的综合性、交叉性研究

^① 罗祖德:《要十分重视灾害学的研究》,《城市规划》1990年第3期,第37页。

越来越多,重要性越来越突出,特别是自然科学与人文社会科学的结合,将使灾害学研究向更科学的方向发展。“所谓自然灾害,顾名思义,即是自然力量的异常变化给人类社会带来危害的事件或过程。如果只有自然力量的变化(成灾体)而没有人类和人类社会(承灾体),也就无法形成一个完整的灾害过程。而且自然力量的变化,一方面固然导源于自然界本身的运动或演替过程——这种过程长期以来就是自然生态环境发生变化的不可忽视的突出因素;另一方面又是人类的活动所引起或加剧的,越趋晚近,这种活动对自然生态环境的改变作用也越来越大。自然灾害实际上就是这两种因素作用于人类社会时分合交错的产物,体现了自然性与社会性的紧密结合。而对其造成的后果,也应作如是观。自然灾害的这种双重属性,本质上要求人们在对它进行研究时,只有将自然科学与人文社会科学有机地结合起来,才有可能透过灾害这一极端事件,对人与自然之间的相互关系及其演变趋势做出比较全面、准确的认识和把握。”^①我国著名的灾害专家谢礼立也一再呼吁“不能把自然灾害完全看作是自然界独立造成而社会本身无法控制或者躲避的自然现象”。^②

在我国,人们对灾害问题的研究早已有之。然而作为系统科学,我国的灾害学研究起步很晚,就“灾害学”这一名词的明确提出才是20世纪80年代初的事。^③1986年我国国内唯一的综合系统研究灾害问题的自然科学期刊《灾害学》正式创刊。1987年召开了全国第一次灾害学学术讨论会。此后,我国灾害学研究正式起步,并得到了快速发展。大致上,我国的灾害学研究也遵循基础理论研究、基于自然科学知识与人文社会科学而建构、发展起来的专门研究、运用研究,并取得了一些重要研究成果。在这方面,国内20世纪末由全国自然科学界和社会科学界数十位研究灾害问题的专家、教授共同努力下完成的《中国灾害研究丛书》(包括《灾害学导论》、《灾害经济学》、《灾害社会学》、《灾害管理学》、《灾害统计学》、《灾害医学》、《灾害保障学》、《灾害历史学》及有关主要灾种著作),坚持自然科学研究与社会科学研究相结合,对灾害问题进行了多角度、深层次的探讨。“这套丛书体现了认识灾害与减轻灾害相结合、理论

① 夏明方:《中国灾害史研究的非人文化倾向》,《史学月刊》2004年第3期,第16页。

② 蒋涵箴:《中国灾害学的创始人——谢礼立》,《瞭望》1991年第27期,第31页。

③ 章蓬、杨九龙、卜风贤:《中国灾害学研究的兴起与发展》,《西北农业大学学报》1998年第6期,第92—93页。

探索与指导实践相结合的特点,填补了中国灾害问题理论研究的空白。因此,《中国灾害研究丛书》的出版,不仅是中国灾害理论研究深入的标志,而且对实现中国的减灾目标有着重要的价值。”^①

但是,由于自然灾害形成机理的复杂性和人类认识水平的有限性,许多学科还没有达到人们期望的水平,一些学科还刚刚起步,有些学科至今还是一片空白。

灾害学具有重要的实践意义和广阔的发展前途,已引起人们的高度重视。1987年联合国第42届大会通过“关于减轻自然灾害十年”的提案,决定从1990年起的未来10年定名为“国际减轻自然灾害十年”,试图通过一致的国际行动,以减轻由于自然灾害所造成的生命财产的损失。1989年第44届联大还决定每年10月的第二个星期三为“国际减少自然灾害日”。我国政府积极响应联合国的号召,1989年成立了中国国际减灾十年委员会(2000年根据国务院决定将“中国国际减灾十年委员会”更名为“中国国际减灾委员会”),负责制定我国减灾活动的方针政策,组织协调有关部门和社会各界共同开展减灾活动,指导地方政府开展减灾工作,推进减灾国际合作。

二 灾害政治学的研究对象

我国的灾害学研究始于20世纪80年代。由于灾害问题既是自然问题,也是社会问题,因此,自然科学和社会科学都需要对之加以研究。在二十多年的灾害学研究中,我国灾害学形成了一个大的学科家族。但灾害政治学在灾害学、政治学的学科家族中都是缺席者,目前仍然是一个空白领域,迄今没有得到人们的重视。在互联网“百度”上进行搜索,没有一条关于“灾害政治学”的信息。在CNKI数据库中用关键词检索“灾害政治学”,也没有一条相关的记录。在国内出版的灾害学、政治学类的工具书中,都找不到关于灾害政治学的词条。1992年出版的《中国大百科全书政治学》中,没有灾害政治学条目。在研究灾害问题的其他相关文献中,也没有检索到灾害政治学的相关信息,如中国劳动社会保障出版社2003年6月出版的《安全科学技术百科全书》一书中,在对灾害学进行分类时,指出可按自然科学及社会科学做出划分,属于自然科学类的有灾

^① 李贵鲜:《灾害理论研究的现实意义》,《光明日报》1999年4月5日。

害物理学、灾害化学、灾害及救援医学、灾害地理学、生态灾害学、环境灾害学、灾害天文学、灾害信息学等；社会科学类的有灾害社会学、灾害心理学、灾害伦理学、灾害管理学、灾害经济学、灾害战略学、灾害法学等，没有将灾害政治学列入其中。

事实上，基于重大自然灾害的严重后果和国家强大力量的现实，灾害政治学对灾害研究的价值与意义要远远高于人文社会科学其他领域，灾害政治学在研究人们如何防灾、减灾、救灾和灾后重建方面所起的作用是其其他学科无法比拟的。一方面，重大自然灾害由于其发生的很难预测性、造成后果的严重性、影响地域的宽泛性，所以要求国家、政府必须不惜一切代价投入到抗灾救灾的最前沿，甚至要举其国力进行抗灾救灾；另一方面，国家、政府因其意志的最高权威性、动员的有效性、行为的强制性、组织的严密性、实力的超强性，在重大自然灾害面前的反应和行动能力是其他非国家、非政府行为体望尘莫及的。因此，加强灾害政治学的研究，显然具有十分重要的意义。

灾害政治学的研究对象是什么？界定灾害政治学的研究对象，应当将灾害学研究的根本任务与政治学的研究对象相结合，立足于用政治学的理论和方法研究灾害问题。灾害学的根本任务是研究如何防灾减灾，政治学则是一门关于国家政权及其运用规律的科学。因此，灾害政治学就是运用人类社会政治组织的形式和优势，研究国家如何运用政权的力量对各类重大自然灾害进行预防、干预、抗灾救灾，将灾害损失降到最低程度，并对灾后进行重建的科学。

灾害政治学建立的事实基础与理论前提是：第一，自然灾害是人类无法回避且必须面对的自然现象，只要我们生存在地球上，自然灾害就始终会伴随着地球，伴随着人类，并对人类产生不利影响；第二，人类科学技术和物质工具尽管取得了长足进步，对自然灾害有了一定认识，也有一定的预防能力，但在一些重大的自然灾害面前，人类仍然是渺小无助的；第三，在重大的自然灾害面前，孤立个体乃至小规模团体的力量是极其有限的，人们的团体规模越大、组织化程度越高，抵御重大自然灾害的能力越强；第四，国家是人类社会中最强有力的组织形式，是抗御重大自然灾害的最有力行动者，任何组织的整体规模、力量、能力都无法与国家相企及；第五，在重大自然灾害面前，国家必须承担相关责任。“国家及其政府是为人的存在而存在的。正是因为充分认识到个人的弱小与无助，人们

才交出了自己的一部分权利、自由和财富，组成了强大国家，共同抵御各种自然的和来自人类自身的危险和灾难。国家有责任穷尽一切办法保护个人的生命和财产安全，个人不再是听天由命自生自灭的个体。”^①“自然灾害的发生在一定意义上是人力不可控制、不可避免的。国家再强大，也控制不了大气和地壳运动。在这个意义上，要求国家对自然灾害造成的损害承担法律上的赔偿责任，很难具备法理上的基础。但是，这并不意味着只要出现自然灾害，就可以笼统地将国家对国民的责任一笔勾销。恰恰相反，正因为自然灾害来临时个体的弱小和无庇护状态更为明显，国家需要承担更多的责任，为个体提供帮助、抚慰和庇护。大体而言，对于因为自然灾害而引致的损害，国家需要承担的责任可以分为两类：其一是法律意义上的赔偿责任；其二是政治意义上的帮助责任。”^②

三 灾害政治学研究的任务与目的

灾害与政治的关系，早已有之。中国古人给我国留下了“大禹治水”、“女娲补天”、“后羿射日”的动人传说。中国传统的“荒政学”，其实就是今天所讲的灾害政治学。中国传统的“荒政学”源远流长。远在殷墟甲骨文文献中，已经发现迄今为止最早的有关灾荒的文字记载。此后的《竹书纪年》、《春秋》，也已有了比较专门的记录。从《汉书·五行志》起，以后的史书大都以相近的规范记载各个时期发生的各种灾荒。中国历代史书记载灾荒与荒政内容之翔实以及连续性之长久，在人类灾荒史和灾荒学史上均堪称非常稀见的珍贵文献。至南宋，中国“荒政学”已经大体形成关于防灾赈灾、应对灾害危机、维护社会稳定进而巩固政权的比较完整的思想体系。南宋绍熙四年（公元1193年）进士董煟对历代荒政做了系统研究，撰写出洋洋三大卷、堪谓中国历史上第一部荒政学专著的《救荒活民书》。中国历史上历代帝王无不从巩固政权的要求非常关注“荒政”问题，也涌现了诸如范仲淹、朱熹、徐光启、左宗棠、林则徐、沈葆楨、李鸿章、郑观应等一大批卓有成就的荒政学家。至当代，形成了以传统“荒政学”为深厚积淀并科学借鉴外来理论的现代灾害政

① 董大焕：《自然灾害管理中政府部门应承担什么责任》，《法制日报》2005年6月30日。

② 王锡铭：《面对自然灾害的个体与国家》，《南方周末》2008年2月14日。

治学。^①

但是,灾害政治学注定是一门年轻而新兴的交叉学科,它是随着人类对灾害的认识以及政治学学科自身的发展而兴起的。

灾害政治学的研究任务是灾害预测、灾害控制和灾害善后中的政治问题。灾害政治学强调灾害不可避免,并将国家对灾害的预测、控制和善后作为学科的研究任务。因而,灾害政治学是站在更高的层次上研究灾害问题,尤其是对灾害中国家、政府职责的研究,使国家、政府能够更加科学、理性、全面、高效地指导国家的抗灾救灾工作,对于人们尽快地走出灾难、恢复正常生活,具有其他学科不可替代的作用。

灾害政治学研究的目的,就是要在人们对自然灾害的生成与演变规律掌握的基础上,通过对自然灾害中人类所遭受的各种痛苦、损失的认识,在国家政治层面进行相关的努力,以期尽最大可能防灾、减灾,尽可能将灾害的损失降到最低程度。20世纪以来人类所经历的重大自然灾害的历史一再表明,强大国家及其应对自然灾害能力的提高,是降低和减少自然灾害损失的关键。相反,积贫积弱的国家,自然灾害会雪上加霜,给国家和人民带来极大的损失和苦难,有些国家和民族或许从此一蹶不振。

四 灾害政治学的研究内容

灾害政治学的研究内容,始终围绕灾害与国家的互动关系,研究灾害对国家的影响和国家在灾害中的反应。就灾害对国家的影响而言,主要探讨灾害对国家的行为模式、组织特点、行政结构、权力关系、经济布局、人口政策、财政政策、军事政策等方面的影响;就国家在灾害中的反应而言,主要研究国家如何运用政权的力量防灾减灾。一般来讲,由于国家的自然特征如地理位置、气候状况、山川河流分布、地形地貌等要素是基本不变的,在这些基本不变的自然特征长期作用下,国家会逐渐形成一套与之较为适应和有效的组织结构、行为模式、制度规范和观念体系,所以,这方面的研究并不构成灾害政治学的研究重点。而灾害中国家的反应是一个不断变化的因素,同一自然状态下的国家,在不同的历史发展阶段,国家的性质、政权形式、实力构成、目标追求、政策取向、发展规划等各不

^① 曲彦斌:《自然灾害研究的人文社会科学探索视点》,《文化学刊》2008年第4期,第6—7页。

相同,因此,这方面的研究应当成为灾害政治学研究的重点内容。具体讲,灾害政治学要重点研究以下问题:

一是要研究国家与灾害预防。这方面包括国家如何通过有效的方式,让公民掌握常见重大自然灾害发生、发展和演变的基本常识,知晓在重大自然灾害发生时的自救知识与技能;建立反应迅速、组织科学、运转高效的国家防灾应急机制;建立健全国家防灾投入体制和管理运营模式,建立经济有效的灾害管理和运营办法;国家根据本国的特点与发展实际,建立健全国家灾害保障与救助体系,建立健全与灾害有关的国家法律体系。

二是要研究国家与灾害干预。当自然灾害发生前,国家在综合分析各种信息的基础上,在基本确认灾害即将发生时,采取及时果断的干预措施,运用已经掌握的技术手段和人力能够企及的行为,阻止、延缓灾害的发生或降低灾害对人类的威胁。在当代工业经济条件下,国家特别要重视用科学发展观指导经济社会发展,切实加强环境保护,减少灾害发生的可能性。一切破坏生态平衡、掠夺消耗型的经济发展行为,都将对灾害发生起到推波助澜的效果。国家要教育公民尊重自然规律、维护生态平衡,并倡导全人类共同保护地球、保护环境,努力实现经济社会的可持续发展、人与自然的和谐共存。

三是要研究国家与抗灾救灾。重大自然灾害对人的生命与财产安全构成重大威胁,当这种威胁到来时,国家如何组织动员各种力量及时投入到抗灾救灾活动中,如何组织协调政府组织与非政府组织、各级政府组织和政府内各部门之间的关系,如何确保灾区基本设施的安全和基本物资的供给,如何调配抗灾救灾所需要的各种资源,如何保持灾区社会秩序与社会稳定,如何管理救灾物资和资金的使用,如何安置和抚慰受灾群众,从而尽最大可能抢救人的生命,保护财产安全,将自然灾害造成的损失降到最低。

四是要研究国家与灾后重建。在重大自然灾害已经发生并对人的身心、对人和社会赖以存在的家园造成重大破坏的情况下,国家应当规划、引导、组织、实施灾后重建工作,包括制定灾后重建的目标、任务,制定灾后重建规划和具体实施方案,明确不同部门和组织的职责,筹集重建资金,安排灾民生活,恢复生产,出台相关的扶持政策,妥善安排孤儿、孤老、孤残生活,等等。

五是要研究国家在重大自然灾害面前的国际行为。重大自然灾害给国

家带来巨大灾难，造成重大创伤，通过向国际社会求助，获得国际社会的援助帮助一个国家渡过灾难，已成为当今世界的通行做法。因此，国家通过参与相关的国际组织和国际活动，通过签订双边或多边的国际协定，在遭受重大自然灾害时取得国际社会包括国际组织、其他国家和地区、国际民间力量的支持和援助，从而减轻由自然灾害所造成的生命财产损失和社会经济的失调。当然也包括当该国发生重大自然灾害时，本国如何迅速有效地救援他国。

灾害政治学研究的这些问题，都是与重大自然灾害有关的国家行为，应当具体体现在国家相关的组织安排、制度设计、法律保障和政策应对上，这也正是灾害政治学研究的具体领域。

灾害政治学的研究任务、研究目的和研究内容，集中体现了现代国家政府的基本职责。现代政府是公共服务性政府。在重大自然灾害面前，应当最能集中体现政府的公共服务意识、公共服务精神、公共服务能力和公共服务质量。因为，大灾大难最能考验一个民族和国家的精神、智慧、意志、制度效能、组织水平和行为能力。

现代政府是公平公正的代言人。在重大自然灾害面前，应当最能集中体现政府的公平公正立场，最大限度地保护好社会大多数民众的利益，切实为失去家园、无依无靠的社会群体提供救助。因为，在大灾大难中最容易受到伤害的往往是那些社会“弱势群体”。

现代政府是法治政府。面对不时发生的重大自然灾害，政府应当将防灾减灾救灾工作纳入法制化轨道，通过法律方式明晰各职能部门职责，制定各种预案，在灾害形成、发生、演变的各个不同阶段，制定切实可行的办法，通过有效组织与动员，协调各方力量，将灾害损失降到最低程度。因为，迄今为止，人类对许多重大自然灾害是无法预知或很难预知的，政府必须未雨绸缪，依法治灾。

灾害政治学遵循灾害学原理和政治科学方法论，针对人类面临的各种危及人类生存的重大灾害问题，寻求国家层次的解决，其区别于一般政策研究和灾害科学研究的显著特征在于，它从政治上来认识和把握人类生存和社会发展的自然灾害问题，突出强调国家、政府在重大自然灾害面前的责任，并寻求国家、政府层面的解决之道。因此，灾害政治学主要是政治学的分支，主要运用政治学的学科规范和理论研究国家与自然灾害之间的关系，研究自然灾害中的国家行为。但是，这种国家行为必然是由自然灾