

国际防灾减灾智库发展现状与我国新型 减灾智库建设*

季婉婧**¹ 王金平² 张元芳¹

(1. 中国地震局兰州地震研究所, 兰州 730000; 2. 中国科学院兰州文献情报中心, 兰州 730000)

摘要:防灾减灾工作面临着不断增强应对自然灾害能力的重要任务,防灾减灾智库建设在此过程中发挥着重要作用。本文首先对国外一些典型减灾智库的发展现状进行介绍,分析它们的特点和优势。然后对我国防灾减灾智库体系进行分析,并采用对比分析的方法,指出我国现有防灾减灾智库建设面临的一些问题和挑战,以及建设中国特色新型防灾减灾智库的必要性。最后对中国特色新型防灾减灾智库未来的建设与发展提出几点建议:推进综合性防灾减灾智库的建设研究;建立我国防灾减灾智库联盟;进一步加强与国际防灾减灾智库间的合作与交流;在大地震遗址建立防灾减灾机构设施;建立防灾减灾智库网络平台;充分发挥已退休的减灾方面专业技术人员“民间智库”的作用。

关键词:智库;防灾减灾;减轻灾害风险;中国特色新型智库;决策咨询

中图分类号:G311 **文献标识码:**A **doi:**10.16507/j.issn.1006-6055.2017.02.012

Development of Global Disaster Prevention and Mitigation Think Tanks and Construction of Chinese New Disaster Mitigation Think Tanks*

JI Wanjing**¹ WANG Jinping² ZHANG Yuanfang¹

(1. Lanzhou Institute of Seismology, China Earthquake Administration, Lanzhou 730000, China;
2. Lanzhou Library, Chinese Academy of Sciences, Lanzhou 730000, China)

Abstract: Disaster mitigation work is facing the important task of continually enhancing the ability to respond to natural disasters, so the construction of disaster mitigation think tank will play an important role in this process. The development situation of some typical international disaster mitigation think tanks is introduced, with their characteristics and advantages analyzed. Secondly the system of Chinese disaster mitigation think tanks is analyzed with comparative analysis method, then their problems and challenges and the necessity of construction new think tanks with Chinese characteristics are pointed out. Finally, suggestions for constructions and development of new disaster mitigation think tanks with Chinese characteristics in future have been put forward, including to promote the construction of comprehensive disaster mitigation think tanks, the establishment of disaster mitigation think tanks union, to further strengthen international cooperation and exchanges, to set up facilities in earthquake ruins, the establishment of disaster mitigation think tanks network platform, to make full use of retired disaster professional in “folk think tank”.

Key words: think tank; disaster prevention and mitigation; disaster risk reduction; new think tanks with Chinese characteristics; decision-making

1 引言

中国特色新型智库是以战略问题和公共政策为主要研究对象、以服务党和政府科学民主依法决策为宗旨的非营利性研究咨询机构^[1]。2013年11月召开的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“加强中

国特色新型智库建设”,这既为中国智库的发展提出了挑战,也为各类智库的建设和发展提供了广阔的空间,指明了方向。

“灾害是一种特殊形式的社会问题”^[2],防灾减灾已成为国际社会面临的共同课题。中国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,如何建设我国专门的灾害研究智库,为防灾减灾工作提供强有力的智力支撑是当前我国社会经济发展面临的重要挑战。美日等发达国家在长期的发展过程中已经建立了一些颇具特色的灾害研究和咨询机构。分析和总结这

2016-06-13 收稿,2016-06-29 接受,2017-02-13 网络发表
* 中国地震局兰州地震研究所青年基金(2015Q06)资助
** 通讯作者, E-mail: jiwj1122@163.com

些机构的发展现状和特点,可以为我国建立完善新型防灾减灾智库的相关工作提供有益的借鉴。

2 国外防灾减灾智库的发展现状及特点分析

根据美国宾夕法尼亚大学詹姆斯·麦甘(James G. McGann)领导的“智库与公民社会项目”(TTC-SP)^[3]最新发布的《全球智库报告 2015》^[4](2015 Global Go To Think Tank Index Report)显示,目前全球共有 6846 家智库,全球智库数量在最近几十年里快速增加,一些围绕人类面临的新的重大问题而产生的新生智库很快获得较高的国际影响力,如气候变化类智库、能源类智库、健康类智库、社会经济类智库等。防灾减灾一直是人类面临的重大问题,国际上针对灾害研究和决策支撑的咨询机构组织为相关工作提供了强有力的政策咨询、理论指导和技术支持,同时开展相关的科学研究,也一直受到人们的重视。

2.1 美国的防灾减灾智库

美国是多种自然灾害频发的国家,尤以地震、飓风、洪水、龙卷风、山林灾害和产业灾害最为频繁,因此美国历来十分重视防灾减灾救灾。在自然科学家和社会科学家的共同协作下,美国的灾害研究已经发展成为一个新兴多学科研究领域^[5],他们借助先进的专业技术和现代信息技术优势,开展公民灾害知识普及教育,并通过出版物和学术会议为政府决

策部门提供咨询参考。美国典型灾害相关智库机构的具体信息如表 1 所示。

2.2 日本的防灾减灾智库

众所周知,日本是一个地震频发、火山活动频繁、经常受到台风侵袭的国家,是典型的“地震之国”。频繁深重的地震灾难不仅锻炼了日本国民的危机意识,还催生了一整套结构完整、功能齐全、运转高效的防震减灾机制。日本成立了中央防灾会议作为他们综合防灾工作的最高决策机关,由日本气象厅和减灾相关智库负责提供各种灾情信息。减灾机构的具体信息如表 2 所示。

2.3 其他国外防灾减灾智库和相关机构

除了美国和日本的防灾减灾智库,国外还有一些较有影响力的灾害类智库,如国际防灾复兴协力机构(IRP),它是“国际防灾战略系统”的理论平台,其主要任务是发现灾后复兴中的不足;欧盟第七框架计划(FP7/2007-2013)下的减灾与调适计划(CATALYST/2011.10-2013.09)由四个区域的跨地区智库组成,以促进“减轻灾害风险”和“适应气候变化”方面能力的发展^[8]。其他国家的灾害智库还有印度国家灾害管理研究所(NIDM)、尼泊尔国家地震技术科学会(NSET)、韩国国家灾害管理局(NDMI)等。

2.4 国外防灾减灾智库的特点

通过对美国、日本及国外典型防灾减灾智库和机构的调研分析,可以发现这些灾害智库具有一些

表 1 美国典型防灾减灾学术机构和智库

机构名称	成立时间	所属机构	经费来源	事业内容	机构简介/研究领域
美国地质勘探局(USGS)	1879	美国内政部	主要是政府拨款	科学研究事业	负责对自然灾害、地质、矿产资源、地理与环境、野生动植物信息等方面的科研、监测、收集、分析;对自然资源进行全国范围的长期监测和评估。
灾害研究中心(DRC)	1963	美国特拉华大学	FEMA、NOAA、USGS、MECEER 等	科学研究事业、教育事业、其他事业	美国历史最悠久的灾害管理研究中心。强调多领域、领域间及跨领域研究,其关注点聚焦于组织的应急响应和社会行为研究。宗旨是培养研究人员,协助政府的灾害行政管理。图书馆拥有世界最全面的从社会科学角度进行灾害研究的相关资料。
自然灾害研究中心(NHC)	1976	美国科罗拉多大学	FEMA、NSF 等	科学研究事业、教育事业、其他事业	是一个跨学科的灾害研究与知识创新基地,研究范围覆盖整个减灾、备灾、应对和恢复的灾害圈。中心有四个方面功能:信息交流、信息图书馆服务、研究、每年举办一次灾害研究工作坊 ^[6] 。
减灾与恢复中心(HRRC)	1988	美国德克萨斯农工大学	德克萨斯农工大学与建筑学院、FEMA、NSF、WRI 等	科学研究事业、教育事业、其他事业	主要对风险减缓、灾害预防、灾害应急以及灾后恢复方面进行研究,同时也为住户、职业人士、商人和学术团体提供风险信息资料。研究人员的专业背景涵盖了建筑、规划、工程、地理、心理和社会学等多种学科。
灾害与脆弱性研究所(HVRI)	1995	美国南卡罗来纳大学	美国国土安全部、NOAA、NSF、IRDR 等	科学研究事业、教育事业	侧重于以地理学为基础,结合社会科学和自然科学、定性方法与定量方法进行跨学科研究,尤其重视灾害的空间性,并着重解决灾害数据收集、社会脆弱性和灾害恢复性的评估方法等实际问题。
太平洋地震工程研究中心(PEER)	1997	美国加州大学伯克利分校	美国联邦政府、加州政府、私人企业	科学研究事业、教育事业	是一个多学科的研究和教育中心,目前主要开展抗震技术设计、与地震相关的地质灾害研究、岩土工程和结构工程、风险管理、公共政策等方面的研究。

表2 日本典型防灾减灾智库和相关机构

机构名称	成立时间	所属机构	事业内容	机构简介/研究领域
地震研究所 (ERI)	1925	日本东京大学	科学研究事业、教育事业	是日本地震领域唯一的研究所,拥有超过80名来自各个领域的顶尖学者,在进行全面研究和教育基础上,致力于科学地揭开地球内部地震、火山的活动现象,以减轻由地震和火山带来的灾害。
防灾研究所 (DPRI)	1951	日本京都大学	科学研究事业、教育事业、社会贡献事业、其他事业	主要从事与防灾减灾相关问题的研究,为日本灾害研究的权威机构,研究能力在国际上享有盛名。
防灾科学技术研究所 (NIED)	1963	日本文部科学省	科学研究事业、其他事业	主要承担了针对大城市地震防灾的尖端模拟技术研究,包括震灾综合模拟系统以及海啸灾害综合模拟系统的开发等。研究所同时还对地震活动及受灾情况进行预测研究。
兵库震灾纪念21世纪研究机构 (Hemri21)	2010	日本公益财团法人	科学研究事业、其他事业	是日本阪神大地震后作为“震灾纪念项目”建立的从事防灾和灾后重建研究的机构,以该机构为中心,还建立了“人和防灾未来中心”、“亚洲防灾中心”、“国际联合国国际防灾战略兵库事务所”等国际组织 ^[7] 。
灾害科学国际研究所 (IRIDeS)	2011	日本东北大学	科学研究事业、其他事业	以综合性防灾研究为目标,拥有多领域专家,旨在进一步研究灾害应对方法及建立新的防灾机制。

共同特点:1)普遍具有由政府、国际组织或公益组织资助和非营利的特点;2)根据各国自身灾害特点成立专门机构;3)具有跨学科、跨领域、高水平的综合型研究队伍;4)普遍具有较为系统全面的灾害理论研究基础,形成一整套成熟的研究和决策咨询体系;5)经费充足、资助来源广泛、多元化;6)重视灾害研究成果向防灾减灾决策的转化,同时强调防灾减灾的科学普及工作。

3 我国防灾减灾智库体系的发展现状及问题分析

我国现有防灾减灾智库体系庞大,其中有隶属于政府的智库群体,有高校下属的咨询机构,也有民间独立智库,这些组织各具特色和优势,构成了我国灾害智库的基本体系。

3.1 官方防灾减灾智库

目前,我国官方减灾智库建设涉及面广,影响力较强。

在国家层面,国家减灾中心的建设和国家减灾委员会的组建,就是将专家意见转化为决策的结果。国家减灾中心现任专家委员会分为应急响应、战略政策、风险管理、空间科技与信息、宣传教育和减灾工程6个专家组,基本涵盖防灾减灾领域的所有专业,为专家发挥决策咨询作用提供了一个高效、畅通的平台^[9]。此外,中国科协成立的灾害风险综合研究计划工作协调委员会 (IRDR-CHINA) 将成立相关工作组,针对我国灾害风险综合研究中亟需关注的重点领域,启动我国“灾害风险综合研究科学智库”建设,通过多学科交叉协作的方式,储备、提供有影响力的灾害风险综合研究发展建议和战略报告,积极通过科技思想库建设工作,为国家综合减灾发展

政策决策提供重要依据,也为“一带一路”等国家重大战略服务。

在地区层面,省市级减灾智库也发挥了不可替代的作用。早在1989年上海防灾救灾研究所 (SHIDPR) 在全国率先成立,依托上海市政府职能部门、发挥同济大学多学科综合优势,为上海市政府提供城市安全与防灾减灾的决策咨询建议。它同时与国内外科研机构、咨询公司、保险公司开展了灾害风险评估、研究和咨询业务,为城市防灾减灾工作做出了应有贡献。近几年来,作为中国多灾和重灾省份之一的云南省和四川省也都根据本省的灾情特点建立了自己的防灾减灾智库。其中“云南省防灾减灾新型智库—巨灾风险管理研究中心 (CRMRC)”是由云南财经大学与诚泰财产保险股份有限公司共同构建的开放式巨灾风险管理技术研发运用平台。中心以区域巨灾风险管理智库服务、巨灾风险管理技术研发创新、巨灾风险管理人才培养为核心职能,为保险行业 and 高校加强合作、实现巨灾保险管理提供了一个有益的新模式。而“四川省防灾减灾智库”是由来自四川省经济发展研究院、四川大学—香港理工大学灾后重建与管理学院、四川省地质灾害研究会等单位的20名专家共同组建的,它将为四川省的减灾、救灾工作提供政策咨询、理论指导和技术支持,开展相关科学研究。除了这20名专家外,四川省已建立横向覆盖20多个部门和领域,纵向贯穿21个市(州)、183个县(市、区)的防灾减灾人才队伍,初步形成“以科学减灾为引领、以专业队伍为保障”的发展格局。

3.2 高校防灾减灾智库

高校具有人才资源集中、学科门类齐全、基础理论研究力量雄厚、国际学术交流广泛等特点,高校建

设防灾减灾智库具有天然的优势。目前,我国高校系统已建设有一批防灾减灾科研机构,如北京师范大学民政部—教育部减灾与应急管理研究院、四川大学—香港理工大学灾后重建与管理学院、清华大学防灾减灾工程研究所、同济大学结构工程与防灾研究所、防灾科技学院综合减灾研究所、浙江大学防灾工程研究所、兰州理工大学防震减灾研究所等。

民政部—教育部减灾与应急管理研究院(AD-REM)于2006年在北京师范大学设立,现已发展成为国家减灾与风险防范、应急管理与救灾响应、环境演变与资源生态等领域的科学技术研究基地与人才培养中心,为国家防灾减灾领域及灾害风险科学领域培养了一批尖端人才。2016年3月,研究院成立的国际减轻灾害风险合作研究中心(ICCR-DRR)正式启动,中心计划建立国际减轻灾害风险研究网络,搭建由从事减轻灾害风险、应急管理、灾后重建等研究的国际科研机构共同组成的非正式学习交流平台。

日本阪神大地震后成立的“兵库震灾纪念21世纪研究机构中心”等国际组织机构现已成为日本防震减灾和管理的中心,而“四川大学—香港理工大学灾后重建与管理学院”也将在四川发挥类似的作用。它是在汶川地震后由四川大学、香港理工大学联合成立的“四川地震灾后重建支援及研究中心”的基础上筹建而来,是国内首个聚焦自然灾害防灾减灾、灾后重建应对研究的高等学府。它的建设目标之一就是将来跻身有重要影响力的防灾减灾与应急管理领域公共政策智库行列,并建成全球一流的灾后重建管理领域情报信息中心,成为普及推广防灾减灾知识和避灾自救技能的社会服务中心。

3.3 民间防灾减灾智库

我国的防灾减灾事业,不仅需要专业技术人员的付出,也需要广大人民群众的支持,加强“群测群防”体系建设是做好地质灾害防治工作的重要环节。“北京平谷防灾减灾基地”就是这样一个致力于推进中国特色“群测群防”事业、建立中国防灾减灾“民间智库”的项目。目前该基地已经建设完成,正在筹备安装监测仪器,努力为首都防灾减灾安全尽一份力。南充应急科技研究院是四川首家民间应急产业智库,于2015年11月成立,是一家专业从事应急科学研究和应急救援产品研发的科研机构,为打造南充“新生代SOS”提供智力支持。此外,一些民间基金会、非政府组织等也在扮演着民间减灾智

库的角色,是我国防灾减灾事业发展过程中不可缺少的重要部分。

3.4 我国防灾减灾智库存在的问题

我国现有防灾减灾智库发展总体情况良好,但是与国际减灾智库相比,我国防灾减灾智库还存在着一些问题,例如:1)官方智库、高校智库、民间智库之间相互联系较少,缺乏良好的沟通协调机制;2)智库数量不少,但多数缺乏核心竞争力,发展良莠不齐;3)资金来源渠道较少,不够丰富多元;4)多数智库缺少跨学科、跨领域的综合性研究队伍;5)研究力量较分散,缺乏有效整合;6)研究成果体系不够完善;7)不够注重将灾害研究、防灾减灾决策和公众认识进行有机结合。

4 建设中国特色新型防灾减灾智库的必要性

4.1 我国正处于建设新型智库的发展阶段

随着国家决策咨询服务的专业化,国家对智库的思想需求和人才需求越来越强烈,智库的发展将成为必然。2014年10月27日,中央全面深化改革领导小组第六次会议审议了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》,这被观察家们视为中国智库已步入战略发展阶段的标志。习近平总书记强调,我们进行治国理政,必须善于集中各方面智慧、凝聚最广泛力量,重点建设一批具有较大影响和国际影响力的高端智库,重视专业化智库建设。

在我国新型智库建设的过程中,专门服务于防灾减灾事业的专业智库将面临巨大的发展机遇,同时也面临着巨大的挑战。相关机构应充分利用目前的大好时机,积极谋划灾害类智库的建设。

4.2 我国具有建设防灾减灾智库的基础

中国是一个多种灾害频发的国家,灾害每年给我国带来巨大的经济损失,据统计,仅2015年全国自然灾害直接经济损失就达2700多亿元。面对灾害造成的巨大损失,我国一直十分重视灾害的预防和减缓工作,取得了长足的进步,但也存在一些不足。在应对各种灾害时,建设一个具有应变能力的专业化防灾减灾智库体系,将大大提升灾害预防和应对的科学性和系统性,有效支撑相关职能部门降低各类灾害造成的损失。专业性的灾害智库将为决策机构提供涉及自然科学、社会科学和人文科学交叉融合的综合解决方案支撑,能够有效的解决跨地区跨领域跨学科的复杂问题^[10]。事实上,我国在长

期的研究和实践中,已经形成了一套较为完备的灾害研究体系,并在长期的灾害应对实践中,逐步形成了一套相对健全的灾害应对和管理制度体系,为新型灾害智库建设奠定了坚实基础。因此,在国家建设高水平智库的大背景下,我国灾害研究智库体系具有长远健康发展的良好预期。

5 中国特色新型防灾减灾智库建设的几点建议

防灾减灾作为政府社会管理和公共服务的重要组成部分,“十三五”时期我国防灾减灾工作面临严峻形势和诸多挑战。智库是防灾减灾工作发展的新机遇,我国减灾智库在提供决策支持、启迪民智、发出中国声音等方面已经发挥了一定的作用,但是后面还有很长的路要走。本文观察国际典型灾害相关智库发展的历程和经验,结合我国减灾智库发展的现状与需求,提出以下中国特色新型防灾减灾智库发展的建议。

1) 推进综合性防灾减灾智库的建设研究。单个领域的专业研究无法全面防范灾害,需要自然科学、社会科学、人文科学共同作用。新时期的防灾减灾工作应尽快促成防灾减灾大协同格局,消除灾种分治、区域分割的隔膜,对灾害问题进行综合治理。

2) 建立我国防灾减灾智库联盟。“智库联盟化”是目前智库界的突出现象,有“区域性智库联盟”、“行业性智库联盟”、“主题类智库联盟”、“国际智库联盟”等^[11]。我国可以从“区域”、“主题”等角度建立防灾减灾智库联盟,这样既能避免低水平、同质化重复建设,又能增强协同创新能力、集中优势资源、促进人才流动。

3) 进一步加强与国际防灾减灾智库间的合作与交流。经济全球化与全球工业化使灾害问题的国际化特征日益明显,一些重大的自然灾害绝非一个主权国家采取行动就可以防控。增进国际防灾减灾智库之间的交流合作,有利于实现资源共享、提升研究能力和水平,强化重大灾害的灾后救援合作,共同应对全球灾害治理。

4) 在大地震遗址建立防灾减灾机构设施。如已建立的“四川大学—香港理工大学灾后重建与管

理学院”,可将其建设成为该省乃至全国的防灾减灾中心。此类智库应积极扩大两方面的重要功能:一是促进公众防灾意识教育,二是保存大地震的数据资料及相关的学习教育资料。

5) 建立防灾减灾智库网络平台。利用网络媒体传播快的特点,向公民公开信息、征询意见、解释各种减灾救灾管理政策并发现和解决灾害救助中的问题,实现包括减灾救灾在内的信息共享透明,使社会力量参与救灾减灾能够速度更快、配置更合理。

6) 充分发挥已退休的减灾方面专业技术人员“民间智库”的作用。退休的专家或学者有丰富的知识和经验,具有较高的影响力,可以起到积极的补充作用,同时可以推荐他们加入防灾减灾智库行列。

参考文献

- [1]《关于加强中国特色新型智库建设的意见》全文[EB/OL]. 2016-04-01. http://news.xinhuanet.com/zgjc/2015-01/21/c_133934292.htm/.
- [2]MERTON,ROBERT K,ROBERT A,et al. Contemporary Social Problems [M]. New York:Harcourt,Brace& World,Inc,1961.
- [3]Think Tank and Civil Societies Program [EB/OL]. 2016-04-01. <http://gotothinktank.com/>.
- [4]2015 Global Go To Think Tank Index Report [EB/OL]. 2016-04-01. http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=think_tanks/.
- [5]梁茂春. 美国社会科学界对灾害的研究综述[J]. 中国应急管理, 2012(1):49-55.
- [6]韩自强. 美国灾害社会科学研究机构鸟瞰[N]. 中国社会科学报,2011-10-11(8).
- [7]中国·四川大地震复兴支援兵库神户委员会. 为了中国·四川大地震复元·复兴的参考资料——来自阪神·淡路大地震灾区[R/OL]. 2008. http://www.hemri21.jp/revival_support/20080612/pdf/index01_02.pdf/.
- [8]HARE M P,C VAN BERS,P VAN DER KEUR,et al. Brief Communication:CATALYST-a multi-regional stakeholder think tank for fostering capacity development in disaster risk reduction and climate change adaptation [J]. Natural Hazards and Earth System Sciences, 2014(14):2157-2163.
- [9]杨佩国. 凝聚各方智力资源,打造中国减灾智库[J]. 中国减灾, 2015(13):40-43.
- [10]李平. 论防震减灾事业的智库[J]. 防灾博览,2009(5):54-57.
- [11]光明日报智库研究与发布中心. 新亮点、新态势、新思考—2015中国智库年度发展报告[N]. 光明日报,2016-01-13(15).