

论减灾社团的地位和作用^{*}

——纪念陕西省减灾协会成立20周年

王 锋

(陕西省地震局, 陕西 西安 710068)

摘 要: 在分析国内减灾社团成立背景和工作现状的基础上, 讨论了减灾社团的定性、定向和定位问题, 指出减灾社团是一个综合性科技社团。其活动重点是综合研究本地区多种相关自然灾害, 重在通过多学科、跨部门的合作共同探索灾害活动规律和防灾减灾对策; 减灾社团应该成为独立的社团法人; 介绍了陕西省减灾协会在组织科技减灾中的3步走策略和4个立项管理原则, 以及部分重点项目的实施结果和减灾成效。最后提出减灾社团要善于在党和政府联系科技人员中发挥桥梁纽带作用。

关键词: 减灾社团; 地位; 作用; 陕西省减灾协会

中图分类号: X4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-811X(2008)02-0141-04

1988年陕西省减灾协会成立至今已经20周年。本文拟以陕西省减灾协会为例, 通过回顾协会以往在一些重要问题上的所思所为, 从灾害管理的角度, 讨论减灾社团在社会防灾减灾中究竟应当和能够做些什么, 能起多大作用的问题。

陕西省减灾协会现有团体会员单位29个, 个人会员489人, 高级科技人员占41%, 第四届理事会由56名理事组成, 常务理事19人, 会长1名, 副会长4名。由于该会重视自身建设, 业绩显著, 在陕西省内享有较高的知名度和影响力, 已连续多年被陕西省科协评为最高等级的先进学会。

1 减灾社团的定性、定向和定位

1.1 国内减灾社团的基本情况

20世纪60年代以来, 自然灾害在世界范围内频繁发生, 灾害损失倍增。据联合国IDNDR科技委员会主席介绍, 全世界人口从1960年到90年代中期由30亿翻了一番, 但灾害损失却增长了10倍。1987年第42届联大通过了关于开展“国际减灾十年”活动的决议(169号), 决定将20世纪的最后10年定为“国际减灾十年”, 倡导世界各国通过协调一致的行动最大限度地减轻自然灾害。差不多在同一时期我国有一批先知先觉的科学家, 比如刘恢先、谢礼立、马宗晋、郭增建、李永善等人也在国内积极倡导对“灾害学”的

研究, 从而为防灾减灾社团的成立提供了理论指导。我国的减灾社团(泛指各级防灾、减灾协会)正是在这样的背景下应运而生。1987年中国灾害防御协会成立, 紧接着黑龙江、陕西、云南、甘肃、湖北、上海等省、市也相继成立了防灾或减灾协会。截止目前, 全国有17个省、市、自治区有减灾社团, 还有一批市、县也成立了减灾社团。由于减灾涉及面较广, 各地的减灾社团差不多都有一个庞大的理事会和众多的成员单位。2006年11月, 由中国灾害防御协会牵头在南昌召开了一次“全国减灾社团工作交流会”。从会上介绍的情况看, 各地差不多都在灾害科普宣传教育、学术交流、灾害综合预测等方面做了不少工作, 取得了一定的减灾成效。北京市和江西省减灾协会对他们近几年的工作做了全面介绍, 其工作取得了很大的成绩。但各地的发展很不平衡, 一些协会成立多年作为不大。所以, 时隔多年再来讨论减灾社团的地位、作用问题仍然具有重要的现实意义。

1.2 防灾减灾是一项庞大的社会系统工程

灾害泛指由于自然或人为原因导致的给人类社会带来灾难的事件。人们一般将灾害分为自然灾害和人为灾害。灾害的涵盖面很广, 甚至还在拓展, 比如公共卫生事件、恐怖事件以及其他一些突发事件或紧急事件, 有些国家或地方主张或者已经把它们纳入了灾害管理。

防灾减灾(特别是对于巨灾)是全民行动。现在许

^{*} 收稿日期: 2007-07-16

作者简介: 王锋(1941-), 男, 陕西韩城市人, 高级工程师, 长期从事防灾减灾管理工作。

多人把防灾减灾习惯性地称为综合减灾,这主要是为了强调防灾减灾工作的以下特征:①针对多种灾害;②贯穿于减灾的全过程,灾害的监测预报预警,灾害的工程防御和社会防御,灾害的紧急救助与重建等;③减灾途径和措施的多样性,科技的、教育的、行政的、经济的和法律的等;④全社会的协同一致,政府的、企业的、社团的、公众的。

在如此庞大的社会系统中,减灾社团位居何处,它应该和能够做些什么,就成为每一个减灾社团都必须很好把握的重大问题。

1.3 减灾社团的性质、发展方向和社会地位

(1)减灾社团应该是一个综合性的科技社团 减灾社团是由科技人员自愿组成的联合体(有别于行业协会)^[1]。它除了应当满足一般社会团体的条件外,还应突出如下特点:第一,它以开展科技活动为主体,依靠科技进步从事防灾减灾;第二,它研究的对象是多种相关的灾害而不局限于某一灾种(有别于单学科的学会);第三,协会会员(包括团体会员单位)所追求的最高价值是被社团认可的学术价值,其社会价值和减灾意义寓于科技成果之中(有别于联谊会等)。

(2)减灾社团的业务发展方向 以综合研究本省(地)多种相关自然灾害为重点,重在通过多学科、跨部门的合作共同探讨灾害活动规律和防灾减灾对策。这个提法至少适合于大部分省、市、自治区的协会。当然,各地减灾社团的业务重点还应从本地的实际出发有所差别。比如北京市、上海市着力研究城市灾害(包括人为灾害和自然灾害),这是符合他们的实际的。减灾是一个大系统,我们所能做的事情十分有限,应当联系实际,稳步推进。“国际减灾十年”活动,主要也是针对几种突发性自然灾害开展的。

(3)减灾社团应当成为一个独立的社团法人 社会团体是现代社会结构(组织)中不可或缺的一员,有其独特的社会地位,法律地位和社会功能。社会越是文明和进步,维持社会秩序的将不仅是靠强力,而是越来越依靠文化进而依靠结构来维持^[2]。社会团体是一种互益性、群众性的组织(有别于政府机关和事业单位);它实行的是以会员为主体的组织体制(而非行政首长负责制)^[3];它是非营利性组织(有别于企业)。每个减灾社团都应成为一个自主、自力、自强、自律的,能够独立承担民事责任的社团法人。陕西省减灾协会从成立开始就确立了活动独立、财务独立、理事会(常务理事)决策不受外界干预的原则,因此才得以健

康发展。如果一个减灾社团始终依附于某个机关、团体或企业,那将难有大的作为。

2 陕西科技减灾的实践与探索

2.1 陕西省的自然环境与自然灾害概况

陕西省位于我国大陆中部,国土面积 19 万多 km²,东西较窄,南北狭长。由南向北分为 3 个截然不同的自然地理单元,即:陕南山地、关中平原和陕北黄土高原。跨越了亚热带、暖温带和中温带 3 个自然地带。特殊的地理位置、复杂多样的自然条件以及诸多环境因子(如温度、湿度等)所表现出来的明显的过渡性和波动性特点,使陕西的自然环境极具致灾性^[4]。

陕西省是一个以水、旱灾害为主的自然灾害多发地区,灾害的主要特点表现在:

(1)灾种繁多 陕西省常见的重大自然灾害有干旱、雨涝、洪水、地震、滑坡、泥石流、城市地质灾害、农林生物灾害、森林火灾、水土流失等。

(2)灾损较大 据统计,陕西省在 20 世纪 80 年代至 20 世纪末的 20 年间,年均因灾死亡人数 440 多人,直接经济损失 50 亿元,约占同期 GDP 的 5%~7%。经过“十五”期间的努力,目前灾害损失占同期 GDP 的比例虽然降至 3.8%,但绝对值仍然大幅攀升。

目前陕西省突发性自然灾害的重点防御地区有:①渭河下游洪泛区;②秦巴山区山地自然灾害多发区;③关中东部至西安地震重点监视防御区等。

2.2 组织科技减灾活动的基本策略和原则

2.2.1 发展策略与目标设想

(1)积极创造条件保证学术交流、科普宣传教育、自然灾害综合预测和大灾考察四项基本任务的开展,实现协会工作正常化。

(2)有重点地申报、安排科研项目,组织开展灾害考察研究,力争出成果、出人才、全面提升协会的科技实力和凝聚力。

(3)主动同政府及其有关部门的沟通,力争承担政府及其涉灾部门委托的任务,拓宽防灾减灾服务面,进一步提高协会的知名度和影响力。

2.2.2 立项原则与项目管理

(1)扬长避短,突出区域自然灾害综合研究特色。原则上只承担那些一个学科(部门)干不了,多个学科(部门)能干好的科研项目和减灾任务。

(2)应用基础研究和应用研究相结合,以应用开发研究为主,追求减灾效益。

(3) 突出重点, 优先在重点灾害防御区开展突发性自然灾害群、链的综合研究。

(4) 科技人员与管理干部相结合, 协同完成重大综合性研究项目, 凡是组织重大项目, 均成立有领导小组或协调组。

2.3 部分科研项目 and 专项任务的完成概况和减灾成效

2.3.1 “陕西省重大自然灾害综合研究与防御对策”

该项目选择了本省发生频率高、影响范围大、灾害损失重的旱涝、洪水、地震、滑坡、城市环境地质灾害、农林生物灾害、森林火灾等 7 种灾害进行了单灾种的分析研究和综合评估, 并探讨了未来 10 年的防御对策。参加该项研究工作的部门和单位共 20 个, 科技人员 53 名。研究形成的专著《陕西省重大自然灾害综合研究与防御对策》^[4], 于 1994 年正式出版发行, 1995 年获陕西省科技进步奖二等奖。

2.3.2 “渭河下游突发性灾害风险分析与损失评估”

该课题以洪水、地震等突发性灾害单独和同时发生的风险分析为主, 进行了综合研究, 最后提出了减灾对策建议^[5]。研究成果获陕西省科技进步三等奖。课题组关于洛河改道直接入黄(河)的建议, 在渭河综合治理中受到高度重视。

2.3.3 “秦巴山区山地自然灾害综合研究”

课题组选择了 11 个具有典型意义的山地灾害事件或小流域开展了以地质、地貌和水文测量为中心的综合研究, 仔细查明了山地灾害的历史演变、致灾特点, 综合评估了它的活动趋势, 提出了防治对策建议, 并进行了灾害危险区段划分。该项研究作为政府部署山地灾害普查工作提供了科学依据和实用技术, 其研究成果《秦巴山区地自然灾害》^[6]一书于 1999 年正式出版发行。

2.3.4 渭河防汛工程抗洪能力的考察评估

1998 年长江洪水震撼全国, 1999 年上半年气象、水文部门预测当年暴雨可能北移殃及黄河中下游, 陕西省政府领导十分担心。为了急政府之所急, 陕西省减灾协会及时组织气象、水文、水利、地质等方面的专家, 在汛前对渭河干流堤防工程的抗洪能力进行了现场考察和分析评估, 向省政府提交了《渭河中下游防洪能力评估及应急对策意见》。根据主管副省长的批示, 省防汛指挥部将“应急对策意见”全文转发沿河各县参照执行。应急对策意见中关于渭河秦岭北麓支流受干流淤积影响将成为洪灾多发区, 应作为今后防汛的重点的建议在 2003 年 8 月的洪水灾害中得到了印证。

2.3.5 “2002 年‘6·9’佛坪山地灾害科学考察”

2002 年 6 月 8~9 日, 陕西境内秦岭南坡中段突降特大暴雨并引发了山洪、泥石流、滑坡灾害链, 造成 455 人死亡和失踪, 经济损失 19 亿元。为了深入了解本次灾害的致灾原因、成灾特点及其科学对策, 陕西省减灾协会自筹资金组织各有关部门有经验的专家冒着生命危险, 跋山涉水, 深入现场, 进行了半个月的科学考察, 为陕西省政府提交了详实的考察报告, 提出了今后防御和减轻重大山地自然灾害的具体建议。政府有关部门在随后编制山洪灾害防治规划中, 十分看重并大量引用了协会这次考察研究的成果, 还聘请该考察组的专家担任山洪规划的顾问。2004 年 12 月考察报告获首届陕西科技调研成果奖三等奖。

2.3.6 开展自然灾害综合预测, 为省政府提供决策咨询

陕西省减灾协会是全国最早开展年度自然灾害综合预测的协会之一, 从 1990 年开始整整坚持了 19 年。我们所称的自然灾害综合预测是指在充分吸收各灾种(气象灾害、洪涝灾害、农林生物灾害, 地质灾害、森林火灾、地震等)监测数据和预报意见的基础上, 从总体上和联系上进行综合评估和预测, 提出当年的总灾度(年景), 主要灾种及灾害易发地区, 并在此基础上提出减灾建议。每年年初, 协会召集有关防灾主管部门、科研单位和高等院校的灾害预测专家开会商会, 做出年度趋势预测; 汛期来临前夕, 再作一次“汛期补充预测”; 年末进行预测检验和工作总结。

陕西省政府对陕西省减灾协会的预测工作是肯定的, 政府每年都将协会的预测意见以政府文件或《要情简报》的形式转发各地、各部门, 用以指导当年的减灾工作。陕西省减灾协会对自然灾害综合预测工作进行过两次阶段性总结, 文章先后发表在《自然灾害学报》^[7,8]杂志上。协会的灾害综合预测工作 1994 年获中国科学技术协会第二届优秀建议奖二等奖, 1995 年获陕西省科学技术进步奖三等奖。

3 减灾社团要善于做党和政府联系广大科技人员的桥梁和纽带

减灾社团作为一个社团法人在社会中是独立的一员, 但从他的社会功能及其实现过程来分析, 却有许多中间地带的特征。他似乎只有在同时为政府和会员服务并把他们联系起来时才能显露出自身独特的、不可或缺的地位和作用。协会愿做桥梁和纽

带并非一厢情愿,政府和科技人员之间本来就存在某种程度的互依性和互惠性。协会这个纽带作用发挥出来了,其结果不仅是政府和科技人员之间的双赢,而且是包括协会在内的“三赢”。

要充分发挥桥梁、纽带作用,首先要找准切入点,通过具体的减灾活动来实现。陕西省减灾协会组织开展灾害综合预测,在灾害多发区进行突发性灾害风险分析与损失评估,开展山地自然灾害群链的综合考察研究等,这些切入点应该说是很好的。政府得到了有价值的科学决策咨询建议,会员(科技人员)取得了一批科学性、实用性都比较强的研究成果,还获得了省部级的科技进步奖。

社会团体还有一个反映会员的呼声,维护会员合法权益和参政议政的社会功能。这也可以成为沟通科技人员与党和政府联系的渠道。陕西省减灾协会十分重视直接或通过省科协(它是同级政协中一个届别的代表)反映广大会员的呼声和要求。在协会组织的各种学术交流会、专题研讨会、座谈会中,凡是专家们形成的建议我们都及时整理上报省委、省政府。

减灾社团如何参政议政?比较现实的和主要的途径是通过为行业管理服务的形式参与行业管理。陕西省减灾协会在近多年中,接受政府及其主管部门委托做了4件事:①参与编写了《陕西可持续发展行动纲领—陕西21世纪人口、环境与发展行动计划》;②组织编写了《陕西省2001~2010年防灾减灾规划》;

③组织编写了《陕西省“十一五”防灾减灾规划及2020年展望》;④着手开展陕西省灾害综合立法调研。这几件事从表面上看好像是单纯在为政府办事,实际上它促进了政府与社团和科技人员的沟通和配合,广大科技人员(会员)的知识、经验、建议和愿望,全可融入在“规划”、“法规”之中。

参考文献:

- [1] 陈建国. 学会和行业协会的异同与合作发展[M]//陕西省科学技术协会. 学会工作与学会改革. 西安: 陕西科学技术出版社, 2006.
- [2] 仇加勉, 赵蓬奇. 中华人民共和国社会团体管理实用全书[K]. 北京: 中国工人出版社, 2001.
- [3] 刘亚光. 对学会改革与发展的思考[M]//陕西省科学技术协会. 学会工作与学会改革, 西安: 陕西科学技术出版社, 2006.
- [4] 陕西省减灾协会. 陕西省重大自然灾害综合研究与防御对策[M]. 西安: 陕西省科学技术出版社, 1993.
- [5] 杜兴信, 王哲, 张惠玲, 等. 渭河下游洪水地震灾害综合风险分析与损失评估[J]. 灾害学, 1997, 12(2): 39-43.
- [6] 陕西省减灾协会. 秦巴山区山地自然灾害[M]. 西安: 世界图书出版西安公司, 1999.
- [7] 杜兴信, 王锋, 鲁秀玲, 等. 自然灾害综合预报和年度会商[J]. 自然灾害学报, 1992, 1(4): 8-14.
- [8] 杜继稳, 常星源, 米丰收, 等. 陕西省自然灾害综合预报回顾与展望[J]. 自然灾害学报, 2002, 11(4): 143-148.
- [9] 王锋. 关于学会改革的思考[M]//陕西省科学技术协会. 学会工作与学会改革. 西安: 陕西科学技术出版社, 2006.

The Position and Functions of Disaster Prevention Association ——To the 20th Anniversary of Shaanxi Association for Hazard Reduction

Wang Feng

(Earthquake Administration of Shaanxi Province, Xi'an 710068, China)

Abstract: Based on the background of establishment of hazard reduction associations and the status of their activity in China, the nature determination, orientating and positioning of hazard reduction associations are discussed. It is pointed out that hazard reduction association is a comprehensive scientific association. The focus of its activities is the comprehensive research of different types of natural disasters in the related region and probing into the law of natural disasters and strategy of hazard prevention and reduction through multi-discipline and multi-department cooperation. Hazard reduction association should be an independent juridical association. The three-step strategy of organizing hazard reduction activities scientifically and four principles of project management, the implementation results of some key projects and achievements in hazard reduction of the Shaanxi Association for Hazard Reduction are introduced. Then, it is pointed out the hazard reduction associations should be good at playing the role as a “bridge” among the Communist Party, government and scientists.

Key words: hazard reduction association; position; function; Shaanxi Association for Hazard Reduction