

DOI:10.19956/j.cnki.ncist.2022.03.016

徐倩,孟繁华.“一带一路”倡议下我国应急管理国际合作实践与启示[J].华北科技学院学报,2022,19(3):104-113

XU Qian,MENG Fanhua.Practice and enlightenment from international cooperation of emergency management in China under "One Belt, One Road" initiative[J].Journal of North China Institute of Science and Technology,2022,19(3):104-113



移动扫码阅读

“一带一路”倡议下我国应急管理 国际合作实践与启示

徐倩,孟繁华

(华北科技学院 经济管理学院,北京 东燕郊 065201)

摘要:我国的应急管理国际合作起步晚,但成效显著。基于治理理论框架,从合作的内容、形式和主体三个方面总结了“一带一路”倡议下我国应急管理国际合作所取得的成就,一个全方位的、宽领域的、多层次的、开放的应急管理国际合作体系已经初步形成;同时剖析了我国应急管理国际合作中存在的问题,参与性大于主导性,应急管理队伍中缺乏专业性的人才,学习借鉴国外先进经验时重技术而轻战略,理论研究落后于实践等。为构建持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容的应急管理国际合作体系,应当要以“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制为突破口,认真学习和贯彻中共中央有关指导思想和基本原则,坚持总体国家安全观;重视顶层设计,走稳走实走深应急管理国际合作机制;多举措并举,推动开展全方位、多渠道的国际交流与合作平台;不断拓宽应急管理国际合作领域,助力“全灾种、大应急”的应急管理机构改革;大力培养应急管理国际合作人才,提升我国在应急管理国际合作领域的影响力和国际话语权。

关键词:“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制;应急管理国际合作体系;影响力和话语权

中图分类号:D630.8

文献标志码:A

文章编号:1672-7169(2022)03-0104-10

Practice and enlightenment from international cooperation of emergency management in China under "One Belt, One Road" initiative

XU Qian,MENG Fanhua

(School of Economics and Management, North China Institute of Science and Technology, Yanjiao, 065201, China)

Abstract: Though started late, China's international cooperation in emergency management has achieved remarkable achievements, especially under the initiative of One Belt, One Road. A comprehensive, wide range, multi-level and open international cooperation network on emergency management has been initially formed. Meanwhile, problems faced should also be made clear, such as we participate rather than dominate the cooperation, theoretical research lags behind practice, focus on technology over strategy when we learn from foreign advanced experience, and lack professional talents. In order to build up an International Coopera-

收稿日期:2022-04-22

作者简介:徐倩(1983-),女,浙江台州人,博士,华北科技学院经济管理学院讲师,研究方向:产业经济。E-mail:71397115@qq.com

tion Governance System for Emergency Management on the basis of sustainable management, lasting peace, universal security, common prosperity, openness and inclusiveness, we should timely conclude the past experience, earnestly study and implement the guiding ideology and basic principles of the CPC Central Committee, adhere to the overall concept of national security, pay more attention to top level design, construct international cooperation governance mechanism for Emergency Management step by step, constantly broaden the platform for foreign cooperation and cultivate international cooperation talents to raise our influence and international voice in the international cooperation on emergency management.

Key words: "One Belt, One Road" International Cooperation Mechanism for Natural Disaster Prevention and Emergency Management; International Cooperation System for Emergency Management; Influence and International Voice

0 引言

众所周知,“一带一路”沿线国家或横穿欧亚地震带,或处太平洋绵长的海岸线上,是世界上最易受自然灾害影响、且影响最严重的区域之一。近年来受气候变化影响,极端天气频发,叠加新冠肺炎疫情,防范和化解自然灾害风险,提升重大突发事件应急管理能力的紧迫性和必要性不断凸显。我国一直致力于深化各国和各相关国际组织间的交流活动,持续完善多双边合作机制,不断扩展应急合作新领域,联合开展应急科技开发创新,合力夯实应急管理国际合作的基础和平台,最大限度减少损失,造福“一带一路”沿线人民。2021年11月3日,来自“一带一路”沿线19个国家应急管理部门和8个国际、地区组织代表通过视频方式相聚北京,共同出席“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作部长论坛,并正式向公众宣布《“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作北京宣言》。在我国的倡议下,“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制正式启动,这将为“一带一路”成员国家加强自然灾害防治、共同应对重特大突发事件、灾害事故提供新的平台。2022年1月20日,就“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制的建设情况,应急管理部与联合国减灾办再次以视频方式共同举办吹风会。此次会议吸引了来自美国、澳大利亚、日本等10多个国家和联合国开发计划署、亚洲备灾中心、太平洋岛国联盟等国际组织和多国科研机构,270多名代表参加。2022年2月14日,国务院印发《“十四五”国家应急体系规划》,规划明确要求通过加强与联合国减灾风险办公室等国际

组织间的合作,有序推动“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制建设,推进中国-东盟应急管理合作等方面,共同增进国际交流合作,为我国参与应急管理国际合作指明了方向。

人类的治理行为可以说是与人类文明同行,但对“治理”一词的认识和使用却是上世纪90年代以后的事。即便到如今,还没有形成统一的概念,各个领域和流派的学者给予了它不同的含义。犹如鲍勃·杰索普所言:“它在很多语境中大行其道,以至于成为一个可以涉及任何实务或毫无意义的时髦词语”^[1]。即便如此,与传统“管理”一词相比,治理包含的内容更加丰富,包容性也更强;强调参与主体的多元化,除了国家政府之外,还包括社会、企业甚至居民个体组织;强调参与形式的民主、协商、互动,更多是平行的向度,区别于以自上而下的权力运行向度的“统治”和“霸权”^[2]。这是学术界对“治理”一词的普遍认识。由此看来,在国际合作领域,尤其对于崛起中的国家,面对西方国家的压制,“应急治理”要远比“应急管理”来得更恰切一些。在学习贯彻党的十九届四中全会精神的过程中,江苏大学的陈樱花教授和中科院的陈安研究员共同呼吁要做好从“应急管理”到“应急治理”,再到“风险治理”、“安全治理”理论范式转变的准备,要将“应急治理”作为社会治理中的重要一环^[3]。因此,本文从治理理论的视角出发,剖析我国应急管理国际合作中的内容、形式和主体三个方面,总结“一带一路”倡议下我国应急管理国际合作所取得的成就,解析在构建应急管理国际合作体系过程中存在的问题,并提出几点建议。

1 “一带一路”倡议下我国应急管理国际合作所取得的成就

1.1 合作内容基本覆盖应急管理工作中的全部领域

目前,应急管理工作主要涉及安全生产、防灾减灾和应急响应等三个领域。安全、风险、事故、援助、救援、危机、响应、应急、紧急、修复、重建、预警、防灾、减灾等是应急管理工作中的高频词汇。因此,本文以这些高频词为关键词,搜索中国“一带一路”官网首页 (<https://www.yidaiyilu.gov.cn/>),截至 2022 年 1 月 4 日,共推送了 19667 条相关新闻。其中涉及“安全”的推文最多,达 6355 条;接着是“风险”,共 4386 条;其次是“援助”,共 2003 条;“危机”1695 条,“响应”1553 条。随后是“应急”、“紧急”、“修复”、“重建”、“预警”、“减灾”、“救援”、“防灾”和“事故”等相关新闻(详见表 1)。通过整理发现,涉及到防灾减灾方面的内容有国际减灾战略和政策研究与制定、自然灾害风险防范能力建设、监测预警、减灾关键技术与研究、公共安全、空间技术应用;涉及到安全生产方面的内容有安全生产战略规划和政策研究、安全生产执法能力建设、重点行业领域安全生产法律法规与技术标准、安全生产风险管控和科技支撑能力建设、企业安全生产管理体系和能力提升;而应急响应方面的合作主要分别在重特大自然灾害和事故灾难应急救援政策与合作机制、城市搜救行动和救援队伍建设、应急救援训练基地联盟和国际培训师资网络建设、社会力量参与救灾机制、应急救援物资装备研发及跨国救援物资装备储备库建设等各个方面。由此可见,“一带一路”倡议下我国应急管理国际合作基本覆盖了应急管理工作中的全部领域,我国的应急管理国际合作看得见、摸得着、有实效。

表 1 中国一带一路官网推送的新闻中有关应急管理高频词的条数排行榜

关键词	推送新闻条数	关键词	推送新闻条数
安全	6355	修复	528
风险	4386	重建	496
援助	2003	预警	469
危机	1695	减灾	261

续表

关键词	推送新闻条数	关键词	推送新闻条数
响应	1553	救援	238
应急	694	防灾	215
紧急	566	事故	208

数据来源:中国“一带一路”官网首页 (<https://www.yidaiyilu.gov.cn/>),访问时间为 2022 年 1 月 4 日。

1.2 合作形式基本形成“多区双单”齐头并进的良好格局

1.2.1 多边方面

2021 年 11 月 3 日,来自“一带一路”沿线 19 个国家应急管理部门和 8 个国际、地区组织代表通过视频方式相聚北京,共同出席题为“加强灾害风险防范、提升应急管理能力”的“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作部长论坛。这是自 2019 年 4 月第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上,各方达成的“在抗灾减灾和灾害管理领域促进合作”共识后的首次集结。此次论坛成果丰硕,不仅在论坛前与白俄罗斯、蒙古、柬埔寨和吉尔吉斯斯坦等国的应急管理部门,以及联合国减灾风险办公室和国际民防组织分别签署了相关合作文件,而且在论坛后,与会各国一致通过了《“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作北京宣言》,分别在战略和政策、灾害预防和减轻、备灾、应急响应、灾后重建、资金等六方面共 16 个具体承诺,并正式启动“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制^[4]。并于 2022 年 1 月 20 日,应急管理部就“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制的建设情况与联合国减灾办再次以视频方式共同举办吹风会。“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制正在有序高效建设中。

在构建“一带一路”成员内部应急管理合作机制的过程中,我方非常重视与联合国 2030 年可持续发展议程、气候变化《巴黎协定》和《仙台减轻灾害风险框架(2015-2030)》等其他多边机制的战略对接,加强与以联合国为首的其他国际和地区多边机构和组织的协作,积极参与国际搜索咨询团全球会议、世界安全健康大会等重要国际会议,加强与联合国减灾办、国际劳工组织、国际民防组织等国际组织的沟通协调,促进合作走实走深。“一带一路”各成员高度赞赏和肯定我国

为国际防灾减灾救灾、安全生产和应急救援事业所做出的卓越贡献和引领作用,纷纷表示愿意继续扩大应急管理务实合作,支持共建“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制,并将其打造成应急管理国际合作的总平台^[5-6]。

1.2.2 区域方面

我国已与东盟、中东欧,以及中日韩,中欧、博鳌亚洲论坛成员,亚太经合组织成员、上海合作组织成员、金砖国家和亚洲开发银行成员等建立了合作关系,充分发挥地方区位优势 and 积极作用,助力“一带一路”国际合作机制建设。

东盟方面,《落实中国-东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划(2016-2020)》于2017年3月发布。该计划明确提出双方应尽可能通过互访、培训、研修班、研讨会和视频会议等方式促进中国和东盟有关部门在应对自然灾害等领域要促进信息共享、实践经验交流和能力建设;在灾害管理合作方面,要有效落实《中国-东盟灾害管理合作谅解备忘录》、继续支持落实《东盟灾害管理和紧急响应协议》第二阶段工作计划及后续工作计划,继续与东盟灾害管理人道主义救援协调中心开展合作等6大方面的具体内容。2020年11月第23次中国-东盟领导人会议再次达成建立中国-东盟灾害管理部长级会议机制的共识;并于2021年10月14日成功举办首届部长级会议,批准《中国-东盟灾害管理工作计划(2021-2025)》,共同规划中国-东盟未来灾害应急管理国际合作。在此之前的5月19日还举办了第19届东盟地区论坛救灾会间会,重点围绕灾害管理部门应对风险监测预警和评估、人道主义救援、救灾和灾后重建等议题分享经验。中国与东盟间的应急管理合作顺畅、频繁且有效。

中日韩间有关应急管理方面的合作更是源远流长。自2009年10月31日首次举办三国灾害管理部门部长级会议,到2019年12月已成功举办6届部长级会议。会议旨在通过三国间共享信息和科学技术,建立相关部门的负责人定期会晤机制,制定全面的灾害管理框架,加深三国在应急管理领域的合作。每一届会议都在防灾政策分享、经验借鉴和专家交流方面展开了务实合作,包括通过和发布联合宣言,签署合作谅解备忘录,商定下一届会议举办时间等内容,确保了合作机制

实体化、高效化、常态化运行。

博鳌亚洲论坛方面,通过举办应急管理分论坛方式不断促进成员间应急管理合作。例如,2021年4月召开了以“灾害管理与可持续发展”为题的分论坛,论坛就加强自然灾害防治国际合作、灾害防治科技信息化建设、新冠肺炎疫情背景下公共安全风险管理、市场化机制运用和城市 and 农村防灾能力建设等方面进行了交流。

推动区域合作却不陷入以邻为壑的狭隘思维圈,努力打通各区域合作机制。联合推动建立东盟-中日韩灾害管理合作机制;建立中国-中东欧应急管理合作机制,创设“中国-中东欧国家应急管理协调中心”;认真履行亚太经合组织备灾工作组联合主席职责,积极参与亚太部长级减灾大会和上海合作组织框架内的紧急救灾部门领导人会议;拓展与上海合作组织、金砖国家和亚洲开发银行等机构的合作领域,不断加强 with “一带一路”成员应急管理合作的战略、规划、机制对接,促进全球可持续发展,真正构建起人类命运共同体。

1.2.3 双边方面

既有欧洲、俄罗斯等发达国家间的双边合作,也有巴基斯坦等发展中国家、更有塔吉克斯坦等最不发达国家间的合作,无论贫富贵贱,合作无边界。

中欧方面,2010年11月29日签订灾害控制管理合作协议,这是中欧双边第一个关于灾害控制管理方面的援助项目,欧盟为我方提供了600万欧元的资金,以期促进双边经验交流,帮助中方加强灾害控制体系的建设。在此框架下的合作成果丰硕,2012年6月15日,中欧应急管理合作项目启动,并在中国国家行政学院设置中欧应急管理学院。中欧应急管理学院也是我国《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》的九大重点工程之一,对于提升应急管理理念,推动应急管理研究和培训,完善应急预案,提高领导干部应急管理能力,加强基层风险防范和应急管理工作等各方面发挥了重要作用,也为中欧应急管理合作的长期化、制度化奠定了坚实基础。2014年4月中欧应急管理合作项目成都试点工作坊在成都召开,2015年6月至7月中欧应急管理国际合作项目短期培训试点在山东行政学院举办。2016年3月29日至31日,国家行政学院应急管理培训中

心(中欧应急管理学院)、中国地震应急搜救中心共同主办中欧应急管理合作项目地震搜救与国际救援经验分享工作坊。中欧应急管理合作项目可谓遍地开花,借助中欧高级别战略对话机制,构建更高级别的防灾减灾和应急管理对话机制值得期待。

中俄方面,2017年7月4日《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于进一步深化全面战略协作伙伴关系的联合声明》发布,该声明提到两国要加强防灾减灾救灾等领域的合作,尤其以灾害监测预警、灾情通报、风险评估、专家培养、救援技术分析、经验交流等方面开展务实合作。时隔两年后的2019年6月两国再次发布《发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》,提及两国应当提升在自然灾害防治和紧急救灾领域的合作。在深化双边务实合作方面,深入推进与俄罗斯紧急情况部展开合作,筹备召开中俄预防和消除紧急情况合作联合委员会第二次会议,协商签订中俄森林草原或者联防协议等。

中巴方面,2017年7月17日“中巴经济走廊自然灾害风险与综合减灾”学术会议在巴基斯坦首都举行。会议深入探讨了中巴经济走廊的自然灾害形成机制,自然监测与预警和灾害风险评估,自然灾害数据和信息共享,减灾战略和关键技术,灾害风险管理与灾后重建等各方面内容。中巴经济走廊建设面临着广泛的自然灾害威胁,将中巴经济走廊灾害风险应对作为“一带一路”倡议中的试点综合项目加以研究,所得样本经验和成果可以为“一带一路”建设应对灾害风险提供宝贵经验。

中塔间,2019年6月15日习近平主席对塔吉克斯坦进行国事访问时发布的《进一步深化全面战略伙伴关系联合声明》中提到:双边在加强防灾、救灾和消除灾害后果、相关人员培训及提升应急能力等领域的合作是十分必要的,愿加强在交流经验、共享信息、建立气象卫星数据共享机制方面的合作,借助上海合作组织等多边框架下的自然灾害防治和应急管理合作,合力推动建立“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制。

共建“一带一路”,是不分国家大小、贫富的,是公开、透明、开放的,是追求互利共赢和优势互

补的,是各国共商共建共享的共同体。我国的应急管理国际合作是诠释这一理念的最好注脚。

1.2.4 单边方面

“一带一路”源于中国,“中国行动”彰显大国担当,在推进“一带一路”应急管理国际合作机制的构建过程中,离不开中国单方面的实干与努力。

组建各类救援队伍。目前组建的国际救援队伍有获联合国国际重型救援队资格的中国救援队。建队以来,他们共执行了11次国内地震灾害救援任务和8个国家13批次的国际救援任务。有专门针对安全生产的跨国(境)救援队伍:矿山隧道事故跨国(境)救援队和危险化学品事故跨国(境)救援队;还有6支专门针对森林草原灭火救援队伍。这些队伍为国内外各类灾害的救援和国际人道主义事业做出了积极的贡献。

不断完善法律体系,深化普法宣传教育,推动标准和规则互认。先后制订、印发和宣传《境外中资企业机构和人员安全管理规定》、《对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度》、《对外投资合作境外安全事件应急响应和处置规定》、《应急管理部跨国(境)应急救援工作方案》等,逐步建立和不断完善境外资产和人员的安全风险预警机制,打造系统应急保障体系,使之成为突发事件应急管理的典范。同时,为推动标准和规则的互认,加强沟通交流必不可少,在“一带一路”倡议框架下,多次主办和参与应急管理政策法规和标准研讨会。

加强数据信息共享机制,分享交流防灾救灾减灾中国经验。例如,自2018年4月24日我国风云卫星国际用户防灾减灾应急保障机制发布以来,使用风云卫星数据的国家和地区高达98个,19个国家和地区可以通过中国气象局卫星广播系统实时接收风云卫星的数据,29个国家还建立了风云卫星数据直收站,并有24个国家直接成为了风云气象卫星国际用户防灾减灾应急保障机制的注册用户。该机制在运行管理、遥感监测、数据共享、应急保障、人员培训、宣传科普和国际合作交流等领域都取得了丰硕的成果,为全球防灾、救灾、减灾贡献中国智慧。在开展各项合作的同时,举办各类研讨会,分享和交流防灾救灾减灾经验。如在2021年第13个全国防灾减灾日到来之前,召开“防灾减灾:中国经验与国际合作”论坛,该

论坛由中国公共关系协会、中国应急管理学会共同主办,中国人民大学承办。研讨会围绕着“政策创新与公共治理”、“危机应对与国际合作”、“风险沟通与舆论共识”等话题展开深入的交流。

1.3 合作主体多元化

国际、区域组织和国家层面的,中俄两国先后发表的两次声明,以及中国与塔吉克斯坦发表的合作声明都是在国家主席习近平对俄罗斯和塔吉克斯坦进行国事访问期间签署的。还有各部长级会议,如中国-东盟灾害管理部长级会议、亚太部长级减灾大会、上海经合组织紧急救灾部门领导人会议、中日韩灾害管理部长级会议等。再比如,2021年11月24至26日成功举办联合国国际搜索与救援咨询团亚太区域地震应急演练。此次演练由应急管理部主办,中国地震应急搜救中心承办,来自亚太和欧洲、非洲、美洲等30个国家和地区的31支队伍,共440人参演或观摩。中国救援队和中国国际救援队、中国国际应急医疗队(四川、上海、广东、天津和澳门)以及应急总医院的应急医疗队参加了演练,部分国家的综合性消防救援队伍、安全生产应急救援队伍、志愿者救援队伍和消防救援学院组织线上观摩。搜救中心积极整合国内应急救援行业资源,吸纳地方应急管理部门、消防救援力量、社会救援力量、医疗及石油井控、澳门卫生局等其他行业的应急救援专家加入到演练准备、脚本编写和演练实施的各项环节中。可见,国际、区域组织和国家推动的国际合作具有天然的凝聚力和汇聚力,最能整合资源,吸纳人才。

各公共机构、科研院所、大学等通过研讨会、学术交流会、培训等方式展开的合作。2016年5月,“数字一带一路”国际科学计划(中文简称“数字丝路”国际科学计划,英文名称“Digital Belt and Road (DBAR)” Initiative)倡议由中国科学院发起,并得到了国际科联(ICSU)、联合国教科文组织(UNESCO)、地球观测组织(GEO)和芬兰、俄罗斯、哈萨克斯坦、斯里兰卡等大约20个国际组织和国家的支持和响应。组建成立的DBAR-DISASTER工作组联合SDIM、国际科学理事会世界数据系统(WDS)、灾害风险综合研究计划(IRDR)、ISDE等机构联合举办“一带一路”科学减灾国际培训班。为了更好地实施“数字丝路”

减灾工作的优先发展内容,DBAR-DISASTER梳理了面向《仙台减灾框架》的优先领域与措施,以为“一带一路”各国在面对地方、国家、区域乃至全球灾害时,增强准备、响应、恢复和重建的减灾科学能力。联合国内外相关机构、组织共同举办“海上丝绸之路空间认知国际会议”和“一带一路空间认知国际会议”,搭建了与中亚、东南亚、欧盟等国家或地区的对地观测科技合作国际平台。

又如由莫斯科国立大学、芬兰赫尔辛基大学、俄罗斯空间监测研究所、中科院遥感与数字地球研究所和PEEX联合主办的第三届泛欧亚科学实验计划(PEEX)科学大会暨第七次PEEX会议期间,专设“欧洲-俄罗斯-中国协同合作服务全球变化和可持续发展”主题讨论会,DBAR组织了与PEEX和金砖国家对地观测合作项目(BRICS)的闭门会议,就建立双边和多边合作机制、明确重点合作研究领域、强化研究目标与进展等内容进行了研讨。

还有2018年12月6日,中共中央党校(国家行政学院)、中共中央对外联络部、公安部、国家卫生健康委员会、应急管理部、国务院国有资产监督管理委员会联合举办“应急管理国际论坛暨‘一带一路’安全发展论坛”。论坛的主题是“新时代的应急管理体系建设:中国与世界”,并分设“总体国家安全观指导下的新时代应急管理体系建设”、“应急管理科技支撑与应急产业发展”、“应急管理体制变迁与改革国际经验借鉴”、“风险治理中的社会协同”、“城市风险治理与应急管理实践”和“‘一带一路’沿线国家风险治理”六个主题模块,推进了应急管理的国际交流与合作。

众多的企业实体是自然灾害防治和应急管理国际合作战略、规划、机制和政策落地的执行者和践行者。中铁十八局集团下的沙特阿拉伯公司以总承包的形式承接了经济城内基础设施建设配套的四栋服务型建筑——警察局、消防站、政府安保大楼和应急医疗中心,以及包括室外配套基础设施在内的建设,为国际合作提供场地保障。为落实“数字丝路”战略,2017年中国航天科技集团所属中国卫通集团有限公司和欧洲通信卫星公司(Eutelsat)计划合作建设覆盖“一带一路”的中欧丝路高通量卫星,主要在“一带一路”沿线电信普

遍服务、互联网经济发展、政府公共服务、陆海空物流管理、企业生产作业和社会应急管理等方面发挥作用。2019年8月贵州省北斗大数据防灾应用创新中心成立,该中心旨在推动北斗大数据防灾减灾产品和服务在交通运输、建筑安全、城市基建、农林水利、环境保护、森林火灾、国土资源、地质勘探、矿山生产、应急管理、应急救援等重要行业和领域的创新应用。这样的例子不胜枚举,他们皆为推进“一带一路”基础设施建设和互联互通提供解决方案,也为“一带一路”倡议下我国自然灾害防治和应急管理国际合作机制的构建添砖加瓦,贡献自己的智慧和力量。

开展国际合作不局限于国际组织、政府、组织机构和企业间,很多有识之士也在为推动“一带一路”备灾减灾救灾做着不懈的努力。如前文所述的“数字一带一路”国际科学计划就是由中科院院士郭华东教授倡议并牵头发起的,他本人还担任“数字丝路”(DBAR)国际科学计划主席、灾害风险综合研究计划(IRDR)科学委员会委员和IRDR-China专家委员会主任等数职。全国人大代表、中国科学院院士崔鹏及其团队的足迹遍及“一带一路”沿线的各个国家,先后考察中巴经济走廊灾害风险,为尼泊尔地震次生灾害做评估,在阿尔卑斯山考察地质灾害风险等,为“一带一路”自然灾害风险与综合减灾国际研究计划多方奔走。

由此可见,一个全方位的、宽领域的、多层次的、开放的应急管理国际合作体系已经初步形成,如图1所示。

2 我国应急管理国际合作过程中出现的问题

回望过去我国在应急管理国际合作中所取得的成绩,即是成就也是刚刚起步。世界百年未有之大变局正在加速演进,构建持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容的应急管理国际合作体系,道阻且长。尤其是在“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制开启元年,更需及时发现问题,总结经验教训,以促发展。

2.1 我国的应急管理国际合作参与性大于主导性

虽然从改革开放前我国很少参与国际合作甚

至拒绝国际援助,到21世纪后,开始接受国际援助并主动提供对外援助,并且积极参与国际上各类救灾合作机制的构建,尤其是参与东亚救灾合作机制的构建,这在很大程度上提升了我国参与应急管理国际合作水平。但总体看来,我国的应急管理国际合作重在参与而轻主导,且这种主导性更多体现在双边和区域合作中,同时还存在着话语权不足,机制贡献少,被动融入多于主动建构等方面的问题^[7-8]。可以说“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制是目前唯一一个完全由中国主导的应急管理国际合作机制。因此,进一步推动建设好这一机制为我国今后能更加深入地参与全球应急治理国际合作,提升国际影响力,进而最终打破目前所处的不良局面,具有重要的里程碑和实践意义。

2.2 学习借鉴国外先进经验时重技术而轻战略,理论研究落后于实践

我们了解到日本在应对自然灾害方面积累的经验和技术,却较少关注到其更深层次的为突破经济大国的限制,改变政治侏儒的局面,为维护海外经济安全,突破和平宪法的约束,提升与盟国的安全防卫合作而进行的广泛合作,为通过构建以日本为中心的防灾减灾救灾合作机制以实现其维护政治、经济、安全利益,提升国际政治地位的战略目标进行积极、主动谋划^[9-10],这对当下的中国尤其具有指导意义。目前,我们的理论研究和实践合作的视角要么聚焦在备灾防灾减灾等技术产品的研发、培训和推广等方面,如中国科学院等以理工科见长的高校和科研机构;要么着重从国家政治、外交等方面,如国家行政学院中共中央党校(国家行政学院)、以及依托国家行政部门而单独设置的研究中心,多关注的是以联合国、国际劳工组织等国际组织和地区组织间的沟通合作,却较少关注国家间的,以及作为应急管理国际合作中微观企业、组织甚至个体间的合作问题。

2.3 我国应急管理队伍中缺乏专业性的人才

我国的应急管理教育起步较晚。直到2003年“非典”爆发之后,应急管理才被视作社会经济生活的重点工作而加以系统规划和建设,应急管理教育事业自此开始萌芽。2019年应急管理才

被正式纳入普通高等学校专业目录。对于如何更好地建设好这一新专业尚处在探索阶段。随着应急管理体制、机制、法制和应急预案等方面的建设研究不断深入,对应急管理人才的需求不断增长。缺乏高层次人才,特别是缺乏复合型管理人才的问题不断凸显。2022年全国公务员考试报名过程中竟然出现了部分省份的应急管理系统的报考人数居然还达不到开考的比例,这与一直以来报考公务员是许多应届毕业生的首选,报考人数居高不下的现象形成了鲜明对比,大力培养应急管理人才迫在眉睫。正因如此,应急管理部已结合优势资源,利用其下属的以生产安全为重点的华北科技学院和以地震、灾害防治为重点的中国地震局防灾科技学院,组建应急管理大学,志在打造应急管理人才培养、科技创新、教育培训的三大高地,力争建设应急管理文化中心、国际交流中心和高端智库。

3 经验总结与建议

3.1 认真学习和贯彻中共中央有关指导思想 and 基本原则,坚持总体国家安全观

早在2014年4月15日中央国家安全委员会第一次会议上,中共中央总书记习近平就指出当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富,时空领域比历史上任何时候都要宽广,内外因素比历史上任何时候都要复杂,必须坚持总体国家安全观。为坚决贯彻落实习近平总书记关于安全生产、防灾减灾救灾、应急救援的重要指示批示精神,各有关部门认真学习和贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平外交思想,一直秉持人类命运共同体理念,发挥我国在灾害监测预警技术、救援能力等方面的优势,共同用实际行动展示我国作为负责任大国的责任与担当^[11]。因此,我国在自然灾害防治和应急管理领域的影响力和国际话语权得到了不断地提升,在参与“一带一路”应急管理国际合作实践过程中,得到了越来越多“一带一路”成员国家和国际社会的认同、肯定和积极响应。

3.2 重视顶层设计,走稳走实走深应急管理国际合作机制

为推进构建中国特色大国应急管理国际合作

体系,实现应急治理能力现代化,党中央、国务院全面谋划,改革改善应急管理体制,组建应急管理部,强化综合管理、全过程管理和资源优化管理;不断完善海外救援和援助的法律法规,进一步推动标准和规则的互认;把国际上各类重特大突发事件的风险管理工作与中国的国家战略结合起来,借力“一带一路”倡议,举办“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作部长论坛,发布《“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作北京宣言》,启动“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制,并力争将其打造成国际交流与合作的总平台和全球灾害治理合作的新平台^[12-14];特别制订了《“十四五”国家应急体系规划》,明确要求通过加强与联合国减灾风险办公室等国际组织合作,有序推动“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制建设,推进中国-东盟应急管理合作等方面增进国际交流合作,不断强化应急治理国际合作机制的系统性、整体性和协同性。

3.3 多举措并举,推动开展全方位、多渠道的国际交流与合作

系统总结我国近年来参与海地大地震、巴基斯坦洪水、利比亚撤侨等国际重特大突发事件时的处置经验和教训,统筹设立国内和国际专门针对重特大突发事件的专项财政资金,为应急管理国际合作提供资金支持和保障。开展各种形式的研讨会、人员培训、社区防灾减灾等合作,加大对重特大突发事件的联合演练,构建有效的信息共享、预测预警、风险分析、应急联合处置、救援协调等方面的工作机制。建立综合国际交流平台,促进风险管理、城市安全、应急科技、应急培训、民间救援等多方位、多渠道的国际交流与合作。重点开展国别研究,尤其是“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制框架下的一区一策、一国一策研究。更多关注众多的企业实体、民间组织和私人团体在参与自然灾害防治和应急管理国际合作中所起到的作用、面临的问题,开展调查研究,为政府决策提供智库支持,打通堵点,切实破除看似防灾减灾合作从研讨会到实训演习形式多样但成果有限的困境。

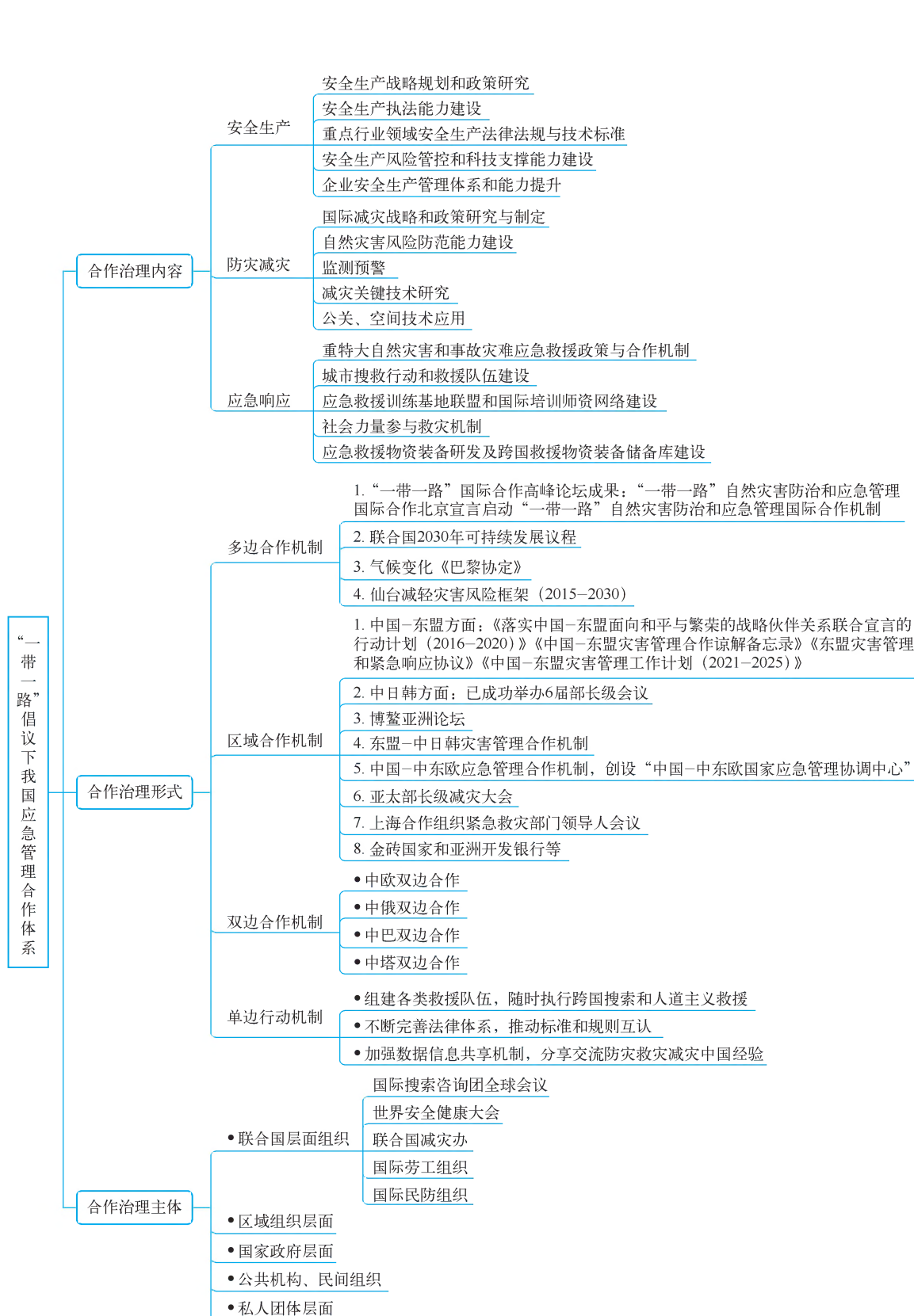


图 1 “一带一路”倡议下我国应急管理国际合作体系图

3.4 不断拓宽应急管理国际合作领域,助力“全灾种、大应急”的应急管理机构改革

目前,我国的应急管理国际合作主要还是聚焦在自然灾害的防灾减灾和救灾上。但经济全球化带动世界经济和国家经济发展的同时,也带动了与之相关的产业流、资金流、商品流和人员流等的跨国流动,并以此为载体,在一定程度上进一步加剧了重大突发公共事件的国际风险的蔓延和传播,比如新冠疫情全球大爆发、俄乌战争等等。《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》第三部分首先提到“永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”。根据中国人民大学重阳金融研究院执行院长、中美人文交流研究中心(教育部)执行主任王文教授做过的统计显示,目前我国大约有500万人长期在海外生活、学习和工作;约有5万家企业在海外经营;有超过5万亿美元的海外资产存量,也即“三个5”,意味着我们的人民全球化了。我们的人民都全球化了,那么我们的应急服务怎能不全球化呢?我们的应急国际合作又怎能忽略这么多的国外投资项目和驻外机构及企业工作人员,所涉的资金、资产、人员和生产、贸易、金融、远洋船运、中欧班列、航空货运、跨国电网等等呢?因此,我们要不断拓宽应急治理国际合作的领域,也只有这样才能实现真正意义上的全面覆盖、综合协调的“全灾种、大应急”的应急管理机构改革目标。

3.5 大力培养应急管理国际合作人才

在国际化大背景与自然灾害和突发事件频发带来应急治理国际合作需求递增的双重驱动下,高校应急管理国际合作人才培养首先要符合国家重大战略要求,适应国际应急产业发展;要以培养具有国际视野、社会责任感和人文情怀兼备的综合性人才作为首要目标,培养出的人才既具备扎实理论基础、良好知识结构、较强创新能力和独立研究能力,又能胜任高等院校、研究机构、党政机关、非营利机构等部门应急治理理论研究与实践工作。可以依托相关政府部门,加强应急管理国际合作实验室建设,开展高水平国际会议、学术活动(讲座)等国际交流活动和与国外高校联合培养的方式提升学生的国际视野;鼓励教师展开科

学调查和研究,将应急管理国际合作中的实践经验升华成理论,并依托高校出版专业教材和聚集师资引入课堂,培养出更多满足新时代国家战略需求,又符合时代发展且兼具国际视野的复合型人才。

4 结论

(1) 我国的应急管理国际合作起步晚,但成效显著,已经初步形成了一个全方位、宽领域、多层次、开放的应急管理国际合作体系。从合作内容上看,基本涵盖了安全生产、防灾减灾和应急响应三大领域;合作形式基本形成了多边、区域、双边、互动和单边行动齐头并进的良好格局;合作主体多元化,既有联合国际、区域组织和国家政府层面的合作,也有公共机构、民间社会组织和私人团体的参与。结合治理理论分析,我国应急管理国际合作起步虽晚但起点高,高屋建瓴,已经做好了从“应急管理”到“应急治理”,再到“风险治理”、“安全治理”理论范式转变的准备。

(2) 我国的应急管理国际合作虽取得了卓越的成绩,但也存在着诸如参与性大于主导性、学习借鉴国外先进经验时重技术轻战略、理论研究落后于实践、应急管理队伍中缺乏专业性人才等方面的问题。要构建持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容的应急管理国际合作体系,仍需不断总结经验教训,以促发展。

(3) 放眼世界,应急管理国际合作的实践几乎与人类发展史同步,但在理论研究上仍显薄弱。今后,需要在实践中不断总结挖掘提炼,可以尝试着从管理学、社会学甚至哲学、伦理学等角度去解释和充实诸如应急管理国际合作的动机、主客观条件、基本要素、特征属性、功能、体制机制等方面的理论研究,通过不断提高理论认识来更好服务应急管理国际合作实践。

参考文献:

- [1] Bob Jessop, The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development, International Social Science Journal, 1998, 50(3): 29-45.
- [2] 俞可平. 论国家治理现代化[M]. 社会科学文献出版社, 2014.

(下转第119页)

ethical challenges [J]. *Ethics and Information Technology*, 2018(20):41-58.

[8] 隋婷婷,郭晓. 自动驾驶电车难题的伦理算法研究[J]. 自然辩证法通讯,2020(10):85-90.

[9] 苏令银. 创造智能道德机器的伦理困境及其破解策略[J]. 理论探索,2019(4):30-37.

(上接第 103 页)

[60] 毛子骏. 基础设施网络中灾害扩散与控制研究[D]. 武汉:华中科技大学,2010.

[61] Fang Zhou,Minyuan Zhang,Yongbo Yuan,et al. The cross-networks impact analysis and assessment in multilayer interdependent networks;a case study of critical infrastructures [J]. *International Journal of Modern Physics C*,2019,5:1-13.

[62] 张宇威,杨军,吴赋章,等. 基于电网-交通网耦合的充电站故障传播分析框架[J]. *电力建设*,2020,41(1):13-22.

[63] D Zhou,H E Stanley,G D Agostino,et al. Assortativity decreases the robustness of interdependent networks[J]. *Phys. Rev. E*,2012,86:066103.

[64] Saulo DS Reis,Yanqing Hu,Andrés Babino,et al. Avoiding catastrophic failure in correlated networks of networks[J]. *Nature Physics*,2014,10(10):762-767.

[65] Jing Li,Zequan Li,Hui Qi,et al. Disaster propagation in interdependent networks with different link patterns[J]. *Physical Review E*,2022,(105):034302.

[66] Zexun Wang,Dong Zhou,Yanqing Hu. Group percolation in interdependent networks [J]. *Phys. Rev. E*, 2018, 97(3):032306.

[67] Ouyang, M, Duenas - Osorio, L. A three - stage resilience analysis framework for urban infrastructure systems[J]. *Structural Safety*,2012,36:23-31.

[68] Nishant Yadav,Samrat Chatterjee,Auroop R Ganguly. Resilience of urban transport network - of - network under intense flood hazards exacerbated by targeted attacks [J]. *arXiv*: 1911.06440,2019.

[69] Lijun Liu,Yongfeng Yin,Zenghu Zhang,et al. Redundant design in interdependent networks [J]. *PLoS One*, 2016, 11(10):e0164777.

[70] Majdandzic A,Podobnik B,Buldyrev S V,et al. Spontaneous recovery in dynamical networks[J]. *Nature Physics*,2014,10:34-38.

[71] Enrico Zio,L R Golea,Giovanni Sansavini. Optimization of electrical grid protection by a differential evolution algorithm [J]. *ESREL 2011Troyes France*,2011,9:2525-2521.

[72] Chaoran Liu,Daqing Li,Enrico Zio,et al. A modeling framework for system restoration from cascading failures [J]. *PLoSOne*,2014,9(12):e112363.

[73] Jian Zhou,Stamatis T,David W C. Resilience based optimization for western US transmission grid against cascading failures [J]. *arXiv*:1912.02887,2019.

[74] Fuyu Hu,Chi Ho Yeung,Saini Yang,et al. Recovery of infrastructure networks after localised attacks [J]. *Scientific Reports*,2016,4:24522.

(上接第 113 页)

[3] 陈樱花、陈安. 做好从“应急管理”到“应急治理”理论范式的转变[J]. (2019-11-21) https://www.mem.gov.cn/xw/zztz/2019/xxgcddsjszshs/thwz/201911/t20191121_341444.shtml.

[4] 更深层次、更高层面、更全方位——加强应急管理安全生产国际合作综述[J]. *中国应急管理*,2018(10):5-7.

[5] 陈欣. 打造平安之路 同享平安福祉——“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作部长论坛侧记[J]. *中国应急管理*,2021(11):86-87.

[6] “一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作部长论坛外方参会代表发言摘要[N]. *中国应急管理报*,2021-11-06(002).

[7] 闫美青. 论全球性突发环境事件中应急管理的国际合作[J]. *广西质量监督导报*,2020(10):34-35.

[8] 穆丽. 重大突发公共卫生事件国际应急管理合作机制探究[J]. *延边大学学报(社会科学版)*,2020,53(5):131-138.

[9] 邢伟旌,韦红. 日本国际救灾合作特点及战略意图探析[J]. *社会主义研究*,2014(6):167-172.

[10] 何章银. 中国救灾外交研究[D]. 武汉:华中师范大学,2014.

[11] 游志斌.“马航事件”中的国际应急救援合作剖析[J]. *行政管理改革*,2014(7):44-48.

[12] 加强应急管理国际交流与合作,推动构建人类命运共同体[J]. *中国应急管理*,2021(12):8-11.

[13] 工业信息安全应急国际合作成为新领域、新方向、新亮点[J]. *工业控制计算机*,2021,34(10):40.

[14] 牛春华,许倩. 推动安全应急国际合作 助力“一带一路”高质量发展[J]. *中国应急管理*,2021(9):20-33.