

张勤,艾小燕,2021. 重大突发事件中提升志愿服务应急能力的现实思考. 中国地震,37(3):620~632.

重大突发事件中提升志愿服务 应急能力的现实思考

张 勤 艾小燕

南京航空航天大学人文与社会科学学院,南京 211106

摘要 重大突发事件的应对处置能力是国家治理体系和治理能力的重要组成部分,也是国家治理能力现代化的重要体现。志愿服务作为新时代社会治理的重要元素,在重大突发事件应对中发挥着独特的作用。然而从近年来重大突发事件应对的现状来看,无论是在质还是量上,志愿服务都难以满足应急工作的需要。通过对近年来重大突发事件的梳理和对灾区的实证调研,提出了重大突发事件中增强志愿服务应急法治能力建设,加强“平战结合”的专业建设能力,提升“互联网+”多方合作的联动协调能力,制定志愿服务应急的精准激励保障能力等方面的思考和建议,对于改善重大突发事件中志愿服务应急能力困境具有一定的价值。

关键词: 重大突发事件 志愿服务 应急处置能力

[文章编号] 1001-4683(2021)03-0620-13 [中图分类号] P315 [文献标识码] A

0 引言

习近平总书记在中共中央政治局第十九次集体学习时强调,“要加强应急救援队伍建设,建设一支专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的应急救援队伍”。中国志愿服务经过长期的发展,在重大突发事件应急救助、灾情预警、心理干预等方面显示出特殊的功能,得到了政府与社会的广泛认同。依据《中华人民共和国突发事件应对法》的要求,我国已逐步建立了多层次的应急管理队伍体系,尤其是应急管理的志愿服务队伍体系,在各种突发事件的预防和应对中发挥了重要作用。

1 重大突发事件中志愿服务应急能力的重要性

“能力”一词,最初主要是针对个体而言的,是生命物体对自然探索、认知、改造水平的度量,例如人解决问题的能力,动物、植物的生殖能力等。能力往往与人在实践活动中完成一定的任务紧密联系,离开了一定的实践活动,既不能彰显出人的能力,也不能提升人的能力。

应急能力是人的一种能力,属于潜意识行为。应急能力体现在人遇到突发性事件时,瞬

[收稿日期] 2020-09-17 [修订日期] 2021-07-09

[项目类别] 江苏高校哲学社会科学研究重大项目(2020SJDA071)、南京市社会科学基金项目“构建南京公共安全与突发事件共治体系研究”共同资助

[作者简介] 张勤,男,1964年生,教授,主要从事应急管理工。E-mail:z.q1218@163.com

间做到眼疾手快,闻风而动,把握时机,迅速捕捉到事件的危害与危险,并根据以往的经验 and 自我思维来判断、处理。应急管理的能力就是要做到及时收集、传送、反馈突发事件的信息,做到客观、真实地预估事件信息,及时准确地把握和指导处置突发事件的有利时机和工作主动权,尽快解决事件和恢复常态。

《中华人民共和国突发事件应对法》将突发事件的处置能力概括为集突发事件的事前、事中和事后各项工作的综合应对能力。即应对突发事件不是某一种单一的治理能力,而是涵盖了事前的预防预警、事中的应急处置及事后的恢复于一体的能力,具有一定的系统性和整体性。

志愿服务作为应急力量的重要组成部分,是构建突发事件应急处置的重要主体。志愿服务应急能力是指志愿者在参与应急管理中所表现出来的各种能力的总称,即风险的预防预警能力、信息的获取能力、快速反应与应变能力、专业技术保障能力、组织化管理能力、合作互动的能力、身心健康与安全保障能力等一系列能力。

志愿服务应急能力是现代应急救援队伍建设的基本要求,也是形成救援发展的基本推动力。《中共中央、国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》提出要构建起以志愿服务为主体的社会力量参与救灾行动评估和监管体系,其中第四部分专门就完善社会力量和市场主体参与防灾减灾救灾工作提出了明确要求,要注重有效组织和动员其各方面社会力量,广泛参与到灾害风险防范、灾害救援救助等各项工作中。近年来发生的 2013 年 4 月 20 日芦山 7.0 级地震、天津港“8·12”爆炸事故、深圳光明新区滑坡事故、“东方之星”号客轮翻沉事故等一系列重大突发事件,均呈现出破坏性强、影响范围广、波及领域多、舆论关注度高、人力物力资源需求大的特征。在应急救援中,志愿服务发挥了重要作用。

据笔者对近年来重大突发事件的应急救援队,如四川青年志愿者协会、江苏省城市应急志愿者总队、蓝豹救援队等进行问卷调查中发现,在应急救援中,大部分志愿服务在带动基层群众参与救援行动方面发挥了重要作用。数据显示(图 1),目前志愿服务工作最主要问题为“缺乏专业化服务团队”和“缺乏专业管理人才”,这两项均约占总数的 46.7%。这两项数据显示了志愿服务在突发事件应对中的专业能力、组织管理能力较弱的问题依然突出。

近年来,随着区域经济往来和人口流动,突发事件的风险性和不确定性增强,给传统的按照“单灾种”管理的应急管理模式提出了严峻挑战,从社会动员起一支专业的应急志愿力

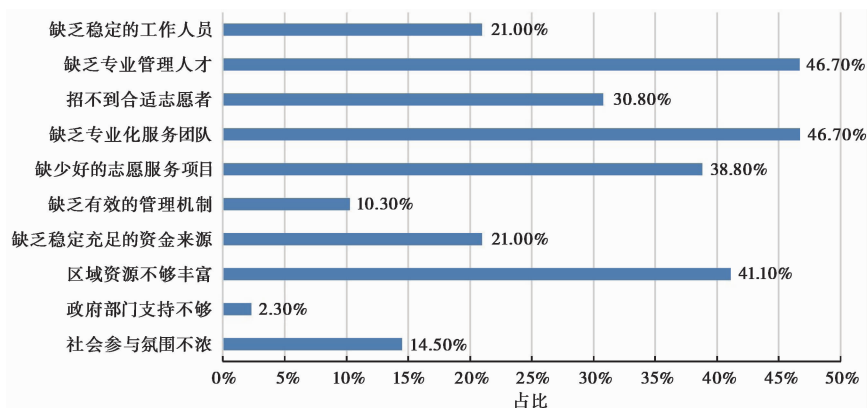


图 1 志愿服务在应对突发事件中的应急能力问题

量作为有益补充显得尤为重要。在我国 2020 年的新冠肺炎疫情防控工作中,志愿服务立足自身岗位、发挥职业优势,有效地保障了城市的正常运转,对疫情期间社会局势的稳定起到了关键作用,已然成为应对重大突发事件中的重要应急力量。习近平总书记在统筹推进疫情防控会议上指出:“广大志愿者真诚奉献,不辞辛劳,为疫情防控做出了重大贡献”。可见,提升志愿服务的应急能力将是中国志愿服务的重要发展方向之一,国家也在大力推进志愿服务应急能力提升的行动方案。因此,如何通过制度建设,构建一支具有专业应急能力的志愿服务队伍,并整合到应急管理体系中来,发挥他们在应急管理中的组织性和机动性,是一个重大且迫切的课题。

2 应急能力的理论研究

随着重大突发事件的频发,对于应急能力的研究,相关的理论成果快速增加,研究视角不断扩充。关于应急能力的概念阐释,张海波等(2009)从“相对”的角度,提出应急能力不仅是一个绝对的概念,也是一个相对的概念,可以分为“绝对-现实”能力、“相对-现实”能力、“绝对-潜在”能力和“相对-潜在”能力四种“理想类型”。依据系统理论的有关观点,突发事件容易导致系统正常运转的中断,这种使系统遭到破坏、影响功能发挥的特性即系统所谓的脆弱性。应对能力是脆弱性表述的重要构成因素,指系统在扰动时所产生的不利影响中恢复原状或适应不利影响的能力,一定程度上包含了恢复能力和处置能力的概念(沈珍瑶等,2003)。

按照社会韧性理论的观点,志愿服务应急能力是将“韧性”一词移植于突发事件应对中,是指能够适应新环境,遭遇灾难后能够快速恢复原状,并且不危及长期发展(郭小东等,2016)。依据韧性治理理念,韧性治理强调的并不是没有灾害和风险的社会,而是不惧风险危机的社会。对于“不确定性或扰动”因素的突发事件所带来的风险,包括自然灾害风险、疾病传播风险、人口集聚风险以及社会矛盾、利益分化等带来的社会不平衡、不协调的潜在风险等,志愿服务秉持扶危济困的奉献精神,利用自己专业的救援能力,对“不确定性或扰动”行为提前防御,使社会受损部分尽快恢复到正常状态。因此,志愿服务应急能力即使社会在承受冲击时不至于陷入失序状态,以维持社会正常运行的秩序并逐渐达到系统的平衡状态的能力。

从心理学理论出发,英国心理学家弗依曾提出能力的层次结构理论,认为能力是按等级层次组织起来的。志愿服务应急能力必须凭借专业训练的应急救援能力,在应对重大突发事件的处置中融合自然、社会、工程等各领域、各学科的理论和方法,进行科学预测、决策研判、处置应对、资源协调、心理干预,构建科学合理的救援网络体系、配置救灾资源、打通救灾通道(Vernon,1961)。

在新公共管理理论的指导下,国际上有关突发事件应急能力的研究呈现出综合性的特点。这种综合性表现在:各国从管理理念上强调“共同治理”的理念,使得突发事件应急能力成为社会各界共同参与的,通过分权、分层次、分目标而实现多元化系统管理的一个过程(Khan et al,2007)。如美国的突发事件应急体制是由美国联邦紧急事务管理署(FEMA)与州政府、地方市县、志愿服务、民间团体、私人企业等共同组成的,综合运用政府、市场和社会等多种力量,实现这一体制综合能力(王宏伟,2007)。对于共同治理的主体问题,有学者在

回顾美国各级政府应急联动系统的发展历程基础上,指出政府官员必须懂得构建应急管理网络以确保权力与资源的合理配置(Waugh et al,2006)。

对于如何增强应急能力,抵御风险事件,学者提出,应对危机的能力主要包括两方面,一方面,优选预控对策,减少致灾事件发生的可能性或干预其过程;另一方面,夯实支撑基础,完善重大突发事件的脆弱性管理体系,包括增强各组织的协调与合作机制,提升全体民众的社会成熟度,加强发挥各种媒体的积极作用,构建重大突发事件的资源保障体系等(祝江斌,2008)。

在应急能力的评估方面,一些学者对特定突发事件中的应急能力评估进行了具体的指标构建,如自然灾害管理、公共卫生事件等。有学者认为灾害应急响应能力问题是多主体和多层面的,除区域和城市等宏观层面上的能力外,还应包括社区、单位以及社会民众个体等不同的微观层面,基于对四川省德阳市民众地震灾害认知与响应特点与规律的分析,构建了地震灾害响应能力的综合评价模型(李曼等,2012)。有学者提出评估中心方法,应重视动态效果的评估,通过反馈建立循环改进模式,强调灾害管理培训的有效性(Paton et al,2002)。

从研究对象来看,我国的应急能力研究多是针对包括地震在内的自然灾害、公共卫生事件、网络舆情等领域的研究,同时我国的应急能力研究倾向于将应急能力视为政府管理能力的重要组成部分,忽略了志愿服务应急能力在应对突发事件中的重要作用。于是有学者提出,加强志愿服务的组织化、有序化与专业化,志愿服务的外部法制环境完善与内部制度建设、志愿者的权利保障体系建设等有助于促进我国社会应急能力建设(莫于川,2010)。

从应急能力的理论回溯和我国应急管理的实践来看,志愿服务应急能力是多维度、多层次、多结构的。从志愿服务参与应急救援的阶段来看,志愿服务应急能力包括预防预警能力、信息获取能力、快速反应能力、专业保障能力、组织管理能力、合作协同能力、心理救助能力等,贯穿应急管理的事前、事中、事后等各个环节。提高突发事件应急管理能力的内在要求,更是促进企业、社会组织和公民个人有意识、有能力参与危机应对的各个环节,与政府形成良性互动的必然要求。

3 重大突发事件的志愿服务应急能力构成

3.1 预防预警能力

预警是通过相关有效的科学标准,对某事件未来的演化趋势进行预期性评价,以提前发现特定事件未来可能出现的问题及其成因,并相应地提出防范化解的措施和办法。从传统应急管理经验来看,预防预警能力是我国公共应急管理体系建设中的重点内容,志愿服务作为民间力量,具有灵活、反应迅速、信息传播快等优势,能够在预警预防中发挥群防群治的力量,营造全社会支持参与应急管理工作的浓厚氛围。提高志愿服务预防预警能力,就是在应对重大风险时运用预案编写、专业预测、科普宣传等手段,最大限度地各类风险隐患消除在源头、化解在初始阶段、处置于萌芽阶段。

3.2 数据分析能力

社会信息化、信息社会化是人类社会发展的必然趋势。信息的生产、加工和利用一直主导着人们的生活,随着信息开发和利用的深入,信息资源作为人类社会战略资源的重要性日益彰显(尚家尧,2002)。全面准确的信息是展开一切应急工作的基础,志愿服务各类应急能

力依赖于信息获取能力的有效支撑。志愿服务的信息获取能力即为突发事件中应急信息的收集、存储和分析能力。随着大数据技术加速向应急管理领域的推进和应用,灾害的应急救援要求适应科技信息化发展的大趋势。在政府的主导下,志愿服务依法通过多种形式参与应急信息化平台建设、整合信息,运用大量的传感器、监视器、数据采集设备和应用软件等技术手段进行数据采集,提高监测预警能力,并以此辅助应急决策,以信息化推进应急管理的现代化,对快速部署救援力量,及时高效地开展应急救援工作起到极为重要的作用。

3.3 快速响应能力

灾害大多情形下是突发的,因此,反应的速度非常关键,快速响应能力是应急救援能力的主要体现,响应速度快意味着及时预警、迅速反馈和快速处理,能及时止损,避免灾害损失的扩大。在数次重大突发事件中,尤其是在新冠疫情防控期间,志愿服务充分运用应急响应的人力、物力、财力等资源,高效参与应急救援工作。面对公众顾虑,及时回应社会关切,建立起政府与社会良性沟通的桥梁,确保了应急救援工作的高效运行。美国的联邦应急管理局(FEMA)的目标就是要求在时间上必须快捷,不仅在消防、搜救方面具有独特的技能本领,而且在医疗救助、后勤保障、灾害心理救助以及灾害模拟等方面具有专门的技能训练。

3.4 组织整合能力

志愿服务组织能力是指志愿者在提供应急救援过程中,基于增强系统的韧性,提升应急管理效果,充分接受上级领导安排、整合相应的人力物力资源,充分投入到救援过程中。近年来,随着我国致力于加大防灾减灾的综合施策力度,志愿服务组织也得到了快速发展,但志愿服务管理工作已成为当前较为突出的现实问题。在汶川、芦山等地震应急救援中,由于一些志愿服务组织管理能力较弱,制约了应急救援中的效能发挥。志愿者表现形式大多是分散的、流动的、具有不同动机的,如何将其组织起来,参与项目整体的运作,是志愿者管理的核心问题。从岗位设计和志愿者招募,到志愿者管理,组织培训,应急救援演练,志愿者生活保障、补贴机制和激励机制,再到使志愿者参与到项目的决策和运作当中,其中的每一个阶段,都在考验着志愿服务机构的组织管理能力。

3.5 专业技术能力

志愿服务专业的应急救援能力是有序进行救援的保障。专业能力能够有效保障应急志愿者承担应急抢险、医疗救助、卫生防疫、心理辅导、物资抢运等工作。在救援的实践中,将救援力量区分为主要救援力量、辅助救援力量、保障救援力量、预备救援力量和机动救援力量。具备一定的专业技能和相关救援实战经验的应急志愿服务队伍,能够为应急救援工作提供高效的专业服务。应急救援专业保障能力不仅依靠救援力量自身的保障,还需要当地政府与社会提供一定的支持和保障。韧性治理理论认为,任何一次突发事件应对都不能只重视结果,应将其视为不断总结风险防控经验和提升专业能力的过程,也是学习和丰富应对突发事件标准和准则以及科学修正专业能力的过程。在此过程中,应急管理决策科学化水平也得到体现,因此,专业保障能力的提升是一个不断总结经验与科学修正的过程,志愿服务应与政府信息共享、资源互补,共同提升专业应急能力。

3.6 协调联动能力

突发事件的应急救援中,单独的行动难以有效预防和应对重大特大的危机事件。究其原因,或是因为风险危机事件特别巨大,单独的行动能力不足以应对和解决危机;或是因为

事件本身就跨越了多个区域、多个领域,需要不同区域、不同领域合作应对。志愿服务应急救援要在政府的统一部署下,与其他主体力量联动协同作战、共同应对,才能够实现应急处置目标。合作联动主体包括各级政府、专业救援队伍、企业及社会公众,协同内容包括信息协同、资源协同、人力协同、技术协同、组织协同等,只有满足合作协同救援这一基本要求,才能保证应急救援行动的顺利实施。

3.7 资源动员能力

习近平总书记在十八届五中全会上明确指出:“各种风险往往不是孤立出现的,很可能是相互交织并形成一一个风险综合体”。对于如何防范化解重大风险,习近平总书记提出,要“有效防范各类风险连锁联动”。反复强调风险的系统联动性,深刻揭示了新时代重大安全风险的主要表现形态发生了重大的变化,这与我们当前所处的“百年未有之大变局”的历史阶段及国内外环境有着密切的关系。应急资源动员指的是将分散在社会各主体中的潜在资源转换成突发事件应对所需要的应急资源的活动。从新冠疫情及一系列发生的重大风险来看,突发风险事件是一个复杂的系统工程,具有规模大、影响深、资源消耗大等特点,这必然会在一定程度上超出了政府的控制能力。因此,吸纳和调动社会力量,整合各种社会资源协同应对重大风险,是新时代应急管理的重大战略调整。

3.8 心理干预能力

按照层次结构理论观点,增强各类组织的协调与合作机制,提升受灾群众的抗逆力,加强发挥心理干预的积极作用。心理学研究表明,人在受到突发意外的紧急状况时,人脑极容易受到自身生理和心理状态的影响,应激便是一个会在很大程度上影响人脑应对的重要因素。在应激状态下,动态变化中的各种内外环境因素可能破坏这种平衡状态,使机体处于“非稳态”,在短时间内,人可能会陷入恐慌。根据笔者对受灾人员的调查,一旦遇到突发事件,有 73.5% 的人会出现“害怕、恐惧、紧张、震惊、难过、沮丧”等心理反应,甚至有 23.1% 的人会经常性出现“焦虑烦躁、经常性回顾”的症状(张勤等,2018)。世界卫生组织的调查显示,重大突发事件之后,30%~50% 的一线救援人员会出现不同程度的心理失调,通过及时的心理干预和事后支持,症状会得到缓解(王思斌,2016)。因此,心理救助不仅包括受灾人群,也要包括一线救援人员。新冠疫情爆发以来,由于工作环境的特殊性以及角色任务的紧迫性,各级应急管理部门和其他应急救援部门的救援人员,包括现场指挥员、一线的救援员等都迫切需要专业的心理干预支持。具备专业心理救助能力的志愿服务通过对重点人群、重点岗位的心理安全风险识别与管控,第一时间对其进行心理疏导,及时发现创伤后应激障碍者并予以治疗,能够最大限度地减少受灾群众与救援人员的心理创伤。汶川地震后,我国的心理救助队伍发挥了积极的作用,接受过心理救助的灾民中,超过 80.5% 的人对心理救助的效果表示认同。

3.9 维护秩序与稳定情绪能力

风险危机发生时,个体在心理及行为上的反应从整体来说是一种应激的反应过程,其表现为人们在遇到突发灾害这一外部刺激时,由于外在环境的突然变化,个体的主观应付能力将面临严重的不相适应,在心理上产生紧张的反应,这是个体心理与外部灾害情景相互作用而形成的结果。这一过程形成的机制表示如图 2 所示。

个体作为一种行为主体,其与外部环境之间具有一种相互适从关系。个体对外在环境

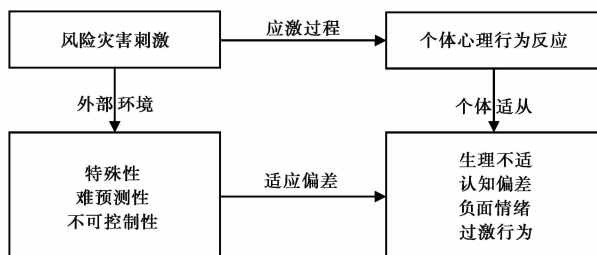


图2 风险灾害-心理行为反应模型

的适应程度将会随着外在环境具体状态的改变而不断发生变化。一般情况下,针对外部环境状态,个体均会表现出对环境一定的适从度,当外在环境状态发生变化时,个体的适应程度也随之做出相应的调整。绝大多数时期内,外部环境状态变化发展的幅度相对较小,个体与外部环境之间的适从度相对稳定,人们处在一种相对平衡状态。当灾害发生时,个体与外部环境状态的偏离程度远、适应度差。从风险灾害的发生到灾民行为的反应,这一应激过程中,灾民的认知环节是影响其行为选择的关键节点和重要环节,而个体行为反应是心理的外在表现。因此,风险灾害事件多种多样,对人们造成的危害方式、强度及后果也各不相同,加之灾害发生时的空间、时间上的特殊性,不同类型的灾害所诱发的行为反应差异性很大。如地震发生后,有的人手忙脚乱,选择跳楼;有的人惊惧得呆若木鸡,不能自制;还有的人自私自利,见死不救。灾害发生后,产生的越轨行为包括盗窃、哄抢、抢劫和趁火打劫等犯罪行为。

当灾害发生后,由于个体处于恐惧、害怕等心理状态下,求生的本能使个体很难遵从常规下的社会秩序和行为规范,往往会呈现出一种个人主义行为状态,无论是自私行为还是避难行为均为个人主义行为反应。志愿服务运用相应的专业心理干预,对情绪异常的灾民,通过细心观察、日常护理,有效应对体现在个体行为中生理、情绪、认知和行为方式的应激反应,可以在缓解痛苦、调节情绪、塑造社会认知、调整社会关系、矫正社会行为等方面发挥作用,能够尽快地帮助个体解除因危机引起的恐怖和悲伤情绪。通过一定的人文关怀和科学精神的结合,恢复灾民正常的心理平衡,稳定情绪,改变思维方式,使个体能够获得对生活中出现的危机的控制。

4 重大突发事件中志愿服务应急能力面临的短板

4.1 注重场景中志愿服务应急专业化能力的提升

专业化培训是提升志愿服务参与应急救援专业化能力的必要途径。按照系统理论的理念,无论自然生态还是社会环境,都不是一个简单的线性系统,而是一个高度依赖的、脆弱的复杂系统。为保障这一系统的正常运作,政府围绕防灾减灾救灾已逐步形成了相对丰富的政策体系建设。党的十八大以来,我国加快应急体系建设,相继成立了国家安全委员会和应急管理部。各级相应加强医学救援基础性建设,初步建立了军地联合、政社互动的应急救援协调联动体系,探索建立了适合中国国情的灾害社会心理救助工作机制。但从突发事件处置及灾害应对的现状来看,灾害防控的经验和教训还没有完全吸收,在一些典型的突发事件

中反复出现,无论是在质还是量上均难以满足应急心理救援工作的需要,这值得我们进行反思。

特别是灾难发生后,大批志愿服务组织、个人等社会力量涌向灾区,而灾区的环境复杂多变,受灾者情况不稳定。即使志愿者是来自各个专业的人群,也常常由于缺乏专业组织与培训而出现帮倒忙的局面(Hodge et al, 2005)。具备专业技能的救援队伍,如攀岩技能、医疗抢救、无线电技术的使用、特种设备的操作等,由于技术标准不一致,信息沟通不畅,资源重复,互补性差。如汶川、雅安、玉树等地震发生后,众多志愿者自发前往灾区救援,为抢救伤员争相献血,志愿者的奉献精神让人感动,但拥有专业技能的志愿者只占极少的一部分,大量的志愿者投入使道路拥堵严重,救援的车辆无法到达现场,使救灾指挥部几度陷入瘫痪。虽然志愿者在应对重大突发事件中能够发挥积极的作用,但缺乏应对重大突发事件的经验,甚至没有经过专业培训,特别是在施救过程中往往会出现施救不到位,贻误施救良机等现象。这就需要建立全面的应急救援专业标准,在平时的应对准备上采取多方联动,专业培训,熟悉掌握其承担的应急救援程序与职责使命。因此,注重加强志愿服务风险与危机应对的专业能力成为提升我国应急管理体系韧性水平的长效路径,也只有实战中不断地总结经验,提升专业应急能力,重大突发事件的应对与治理才能找到新的行动方向。

4.2 志愿服务参与应急救援的制度应细化完善

党的十九大报告指出要“推进诚信建设和志愿服务制度化”,表明志愿服务要通过制度化、规范化建设提高关爱和帮助城乡群众的能力,为共建共享社会做出贡献。志愿服务参与应急救援同样需要科学的管理制度。法制化是志愿服务参与应急救援规范化、有序化、组织化、专业化的有效保证,也是提升志愿服务参与应急救援能力的刚性基础。

志愿服务应急救援的制度化建设就是要通过法规政策等,进一步推动应急志愿服务事业不断发展。目前,我国现有的关于志愿服务的法规主要有《志愿服务条例》、《社会团体登记管理条例》、《中华人民共和国突发事件应对法》以及一些地方性的志愿服务规章。但 these 法律规定大多只是对志愿服务的登记注册、招募、退出进行了规制。而对应急救援的志愿者如何参与、志愿者的准入条件及如何进行专业培训等均未做出具体细则。如《中华人民共和国突发事件应对法》中主要强调的也是政府在应对突发事件时应采取的各项应对措施,且仅对志愿服务配合政府进行救援的几点原则进行了说明,而志愿服务相关基金的设立、政府的扶持政策、引导政策等均未能详细规定,造成志愿服务“有劲没处使”的尴尬局面。

应急管理制度涉及到方方面面,不仅有灾害的处置、应对、救助,还涉及灾害的保险、灾后重建、财政补助、灾民减免税费等方面。以志愿服务参与突发事件的心理救助为例,国务院于2015年颁布的《全国精神卫生工作规划(2015—2020年)》,其中对心理救助和心理卫生领域给予高度重视,充分彰显了党和政府对受灾群众心理健康问题的制度规范。这在一定程度上补充了心理救助方面法规制度的不足。但从近年来发生重大突发事件应对来看,无论是汶川地震,还是芦山、玉树地震,或者是天津大爆炸事故等的心理救助服务,大多还处于社会自发行为,法规制度条文仍显得比较含糊,大部分法规对突发事件的心理救助,仅有原则性的说明,缺乏详细的司法解释。

4.3 志愿服务应急的协调联动仍面临困境

应急管理各主体之间的协调联动,是涵盖面很广的概念,涉及不同部门、不同领域、不同

组织、乃至不同国家之间的协调联动。无论是自然灾害还是公共卫生事件,甚至是社会安全事故灾难,突发事件的发生不会以管辖范围为界,因此,必须涉及到不同应急主体。例如环境污染类突发事件、大面积停电事件、民航飞行事故灾难等有明确行业归属的专业类事故灾难,其牵头部门往往是行业主管部门。但同时可能涉及更多的协调联动主体的突发事件,如医疗救援与救助、疫情防控、社会治安秩序维护、交通管制与疏导等通用性工作,可能涉及大量的专业部门和社会力量的协同配合与参与。由此可见,协调联动功能在未来的突发事件应急管理工作中是一项基本原则,仍将发挥着举足轻重的作用。只有在健全完善的应急联动机制下,跨组织的沟通协调才可能实现。

从时空维度来看,重大突发事件常常在发端于区域或局部危机后演变为全域性乃至全球性的危机,从应对主体来看,将涉及到不同层级公共部门与私人部门的协调联动,重大突发事件跨域、跨界特征明显,危机叠加、扩散和衍生,形成一系列连锁效应和负外部性效应,亟待跨区域、跨系统的联动机制方能有效解决。志愿服务凭借专业能力和贴近基层的众多优势更有利于实现跨区域、跨行业的应急联动。

考察发现当前政府之间开展的合作联动方式已比较普遍,且形式多样,在很多方面形成了制度化,但志愿服务与政府部门、企事业单位及媒体之间自主发起的合作并不多,大多为临时性、偶发性特征,合作联动及发展不平衡。受限于属地化与部门化的应急管理体制,信息与资源在区域内部流动,志愿服务在应对重大突发事件面临跨区域“碎片化”的困境。志愿者仅凭一腔热情去“帮助救灾”,缺少相应的专业督导,面对惨烈的灾情,其自身也会产生强烈的挫败感和无助感,成为需要救援的对象。另有一些基层政府缺乏对志愿服务的管理经验,造成政府与志愿服务存在信任及沟通问题。繁重的救灾工作令地方政府不堪重负,本可通过与志愿服务合作协调解决的难题,却因缺乏信任,担心授权管理,导致自由泛滥、秩序混乱,这种缺乏协调联动、统筹部署和整体规划的应急救援行动不仅难以提高灾区应急救援的效果,同时也会给灾区增添混乱现象。

4.4 志愿服务应急保障激励制度依然缺失

党的十九大提出社会治理要实现“重心下移”,号召发挥社会力量的作用,“提高防范和抵御安全风险能力”。对志愿服务而言,这种能力表面上是对国家战略的响应,而根本上则是志愿服务安身立命的能力向度,在理论上属于自治性的范畴。而激励保障制度如果能与志愿服务参与应急救援各方面的能力相匹配,那么应急救援的效果将从根本上得到提升。目前,我国志愿服务应急救援的激励保障制度还面临较多的短板,主要表现为:一是偏重精神层面的激励,虽然强调“助人、奉献”的志愿精神,但仅有精神激励是不够的,随着志愿服务活动深入持续,单一的精神激励方式并不能持续发挥作用;二是激励政策的操作性不强,多为“优先”“照顾”等指导性文件,缺乏实施的具体条件;三是志愿服务激励缺乏资金支持,未能形成持续激励、有效激励的链条和社会支持网络,容易出现功利化、碎片化、经验化、单一化的倾向;四是对于志愿服务的负激励与惩罚机制不完善,缺乏实施负激励的配套措施及监督机制,易导致志愿者在具体实施工作过程中产生偷懒、机会主义等行为,挫伤志愿者的积极性,影响志愿服务的社会形象;五是志愿服务人身安全缺乏保障,由于志愿服务大多为自发性的社会服务,在参与突发事件应急救援的过程中,风险和责任没有保障,全部由个人承担,这从一定程度上影响了志愿者的积极性。

5 重大突发事件中志愿服务应急能力提升的对策思考

5.1 加强志愿服务应急法治能力建设

经过多年的不懈努力,我国应急管理法规体系已初步形成。以《中华人民共和国突发事件应对法》为基石,逐步建立起突发事件应急管理的相关法律法规。但由于我国应急管理工作还处于初步发展时期,相关的法律法规制定还存在一定的不足,有些法律法规可操作性不强(朱陆民等,2011)。志愿服务参与应急管理如果缺乏规范的法律法规引导,缺乏科学的管理规制,势必会导致应急救援活动陷入混乱的状态,不仅对国家利益和人民群众生命财产安全造成极大的损失,还会严重影响我国志愿服务事业的健康发展。

因此,加快志愿服务应急法治建设具有现实的紧迫性,在法规中应明确遵循原则、参与机制、管理机制、培训机制等相关细则。首先,在救援团队专业化建设立法中,鼓励成立除国家救援团队以外的救援队伍,并明确将专业化建设纳入日常考核。其次,在立法中应明确规定,志愿者在参与救援活动中有服从统一安排的法律义务,对于不遵守义务、造成不良社会影响的,应当承担相应的法律责任。最后,明确规定志愿服务参与应急救援的资金供给主体责任,明确政府作为第一供给方的义务,将大大推进志愿服务法治建设能力。

5.2 强化志愿服务应急专业能力的培训

为从根本上改变我国志愿服务应急救援队伍总量不足、分布不优的结构性问题,必须下大决心、大力培养志愿服务队伍。未来应急工作重心要突出如何提升志愿服务应急的实战能力,建设一支受党领导、政府主导、社会参与、法治保障、依托企业、“平急”结合的专业化、常备化志愿服务应急救援队伍,真正能够与职业消防员形成战斗合力的志愿服务应急救援队伍,将其打造成我国应急救援队伍体系建设中具有实战能力的另一劲旅。

近年来,在全国涌现出一批有影响、有实力、战斗力强的志愿服务应急救援队伍,使志愿服务应急救援工作已步入“规范化”运作轨道,形成标准化、专业化、规范化的发展路径。如2019年,中国平安保险(集团)股份有限公司与深圳市城市公共安全技术研究院等推出的“平安守护者”行动,打造以志愿服务助力安全城市建设的平安公益模式,依托“种子计划”,进行志愿服务应急救援专业队伍的培训。浙江平湖倾心培育和打造专业化的志愿服务应急救援队,在对2019年超强台风“利奇马”的防台抗灾救援战役中,曙光应急救援中心的志愿者应急救援队作为“逆行者”,冲锋在前,备受社会关注,赢得公众赞许(中华人民共和国应急管理部,2019)。

志愿服务工作还应学习发达国家重视志愿服务应急专业能力建设的有益经验,如日本注重培养专业志愿服务应急救援队伍、民间消防力量,经过专门的应急医学救援训练,使其具有专业的素养和能力;德国具有专业化应急训练的知识和技能型应急救援志愿者达180万之多,在联邦应急救援机构承担技术救援任务的有8万人,在民间志愿服务救援队伍中随时听候政府调遣有近50万人(昌业云,2010);英国由紧急事务规划学院、官方的培训学校和已经取得资格的私人应急管理组织三方组成志愿者应急培训体系,有70%的志愿者组织根据自身性质提供不同内容、形式和强度的培训,90%的志愿者通过培训能够清楚地明确自己应承担的职责和权利义务(魏晓欣等,2009),其培训的内容紧紧围绕救援展开,可以从风险防控、救援响应和流程、救援资源的调取、实地生命救援操作等方面入手。

因此,要突出专业能力导向,在志愿服务应急救援队伍战斗力上下功夫。各地应结合自身实际,尽快制定或出台志愿服务应急队伍培训的相关标准,确保应急志愿者能够得到足够时间、足够强度、足够内容的专业培训和训练,能够切实提高志愿服务救援队伍的作战能力。通过联合培训、演练,为志愿服务应急队伍训练提供必要的场地、时间和资金支持,确保训练强度不低于职业消防员的同等标准。

5.3 提升“互联网+”的多方联动协调能力

按照系统理论的观点,重大突发事件的系统治理是以应对系统中的一系列致灾因子为焦点,对系统中各子系统进行系统设计、协调控制的方法。如果系统中各要素同质化严重,功能单一,且缺乏协调联动,便会造成系统的脆弱性。近年来,各地纷纷建立了“互联网+”志愿服务的线上沟通与监督平台,如江西率先推出志愿服务二维码考勤记录时长、GPS 考勤督察和融合新闻软件升级增值服务的志愿者管理手段(中华文明网,2018),浙江的“志愿汇”平台实现了志愿者在线注册与招募、考核的功能(民生网,2021)。在新冠疫情防控期间,政府利用网络平台实时进行疫情的播报,人们可以在“疫况”小程序上时刻关注确诊病例离自己的远近,并做好防控。然而,疫源地的物资供应及分配、医疗医护人员及抗病毒药物的供应及补给情况才是最需要实时跟踪并向全社会发布的,以便于及时向疫源地调配援助资源。

因此,需要搭建以互联网为终端,包括政府、企业、专业救援团队、志愿者等多方主体在内的信息共享平台,实施监测救援地的物资、人员供应情况。畅通信息流通渠道,确保在应急合作时能顺畅沟通,发挥统筹兼顾、协调全局的职能,整合社会力量分散的人力、物力、财力等资源,在应急行动时,统一协调应急力量、统一调配应急资源,形成应急联动协调的合力。以信息共享平台为基础,探索建立不同层级的应急志愿服务指挥协调机制,强化统一指挥、统筹协调,加强沟通联动、信息共享,完善志愿服务应急规范化流程,不断提升应急状态下志愿服务工作的组织动员力。

5.4 完善志愿服务应急的激励保障制度

韧性理论提出,重大突发事件应对在很大程度上取决于灾区民众的韧性以及资源保障的能力,取决于社会资本灵活运用和激励保障制度的合理安排。2017 年国家颁布的《志愿服务条例》规定,各地应制定促进志愿服务事业发展的政策和措施,切实保障参与志愿服务的自然人、法人、组织等的切身利益。目前各地在《志愿服务条例》的指导下,纷纷制定了鼓励志愿服务的激励保障机制,明确要求“优先招用有良好志愿服务记录的志愿者”,“公务员考录、事业单位招聘应当将志愿服务情况纳入考察内容”,“对有良好志愿服务记录的志愿者给予享受免费乘坐公共交通工具、免费游览旅游景点、免费享受健康体检等奖励”、“志愿服务时常积分兑换”等。应急救援是一个持续性的过程,对应急救援志愿者的激励保障应贯穿到应急救援的全过程。首先,在应急救援之前,要开展相应的动员会议,进行志愿服务光荣感、使命感和奉献精神的激发。其次,在应急救援过程中,为了缓解志愿者可能会出现负面情绪或者身体疲倦,可以组织对志愿者进行慰问和看望,并报道相关救援事例,激发斗志,同时针对一些易引发社会恐慌的公共卫生事件的救援工作,应对志愿者的自我防护能力进行专门培训。最后,在应急救援结束之后,应组织对应急救援的志愿服务行为进行考核评估,对表现突出的应予以表彰,对不符合服务规范的应进行矫正惩处。

激励应当包含以法律政策和志愿文化为主体的环境激励,以情感共鸣及个人发展为导向

向的内在激励,以表彰、培训、物质激励为主要形式的外在激励。坚持精神激励与物质激励相结合,正向激励与负激励相结合,社会激励、组织激励与自我激励相结合的激励模式,促进志愿服务精神的践行,防止过度的物质化、商业化和“服务兑换”碎片化。

在人身安全和物资保障层面,应继续扩大志愿服务参与应急救援的人身保险购买范围和保障金额,因此,与常态志愿服务相比,应急志愿者要有较高的安全保障。政府要加大对志愿服务活动的经费投入,建立多渠道、社会化的多元筹资机制,通过制定相关的法规、政策,倡导、鼓励社会各界捐助,以保障志愿服务活动有序、有效进行。同时,也要建立起工商企业、社会机构、公益基金、保险机构加入志愿服务回馈激励的资源网络,形成持续激励、有效激励的链条和社会支持网络,在保障志愿者人身安全的情况下,使其能无后顾之忧地参与到应急救援全过程中。

6 结语

近年来,突发事件发生的频率不断增加,影响范围不断扩大。2020年的新冠疫情事件是典型的突发公共卫生事件,疫情来势汹汹,迅速扩散至各个地区。我国发挥集中办大事的政治体制优势,迅速控制住疫情的传播,取得了疫情防控战争的阶段性胜利。广大志愿者也在其中起到了至关重要的作用,志愿者们无私而踊跃地扎根基层社区,严守疫情防控关。对比2008年汶川地震救灾时志愿者仅凭满腔热情参与救灾的情形,志愿服务能力在十几年间进步明显,这得益于国家不断完善志愿服务的制度化建设,为志愿服务提供大平台,社会不断参与到志愿服务的队伍中来,个人理性行善行为不断得到提倡,促使志愿服务向规范化、制度化和精细化转变。

当今世界正经历百年未有之大变局,我国发展的内部条件和外部环境正在发生深刻复杂变化,国际形势不稳定、国内社会矛盾多发、经济持续低迷,不确定风险和不确定因素增加。保持社会持续稳定发展,需要增强风险研判的敏锐性,提高社会动员能力和协调能力。在突发事件准备阶段,注重应急管理人才队伍的培养与队伍专业能力的建设,既要发挥志愿服务贴近基层、行动迅速的优势,又要补足志愿服务应急专业能力的短板,切实将志愿服务纳入到应急管理的队伍中来,为国家应急管理建设创造安全稳定的环境。

参考文献

- 昌业云,2010.德国专业化应急救援志愿者队伍建设经验及其借鉴.中国应急管理,(8):48~52.
- 郭小东,苏经宇,王志涛,2016.韧性理论视角下的城市安全减灾.上海城市规划,(1):41~44,71.
- 李曼,邓砚,苏桂武,2012.基于问卷调查的四川民众地震灾害响应能力分区评价.灾害学,27(2):140~144.
- 民生网,(2021-03-11)[2021-04-15].以数字化改革为牵引 推动新时代志愿服务高质量发展与跨越,http://www.msweekly.com/show.html?id=128298.
- 莫于川,2010.社会应急能力建设与志愿服务法制发展——应急志愿服务是社会力量参与突发事件应对工作的重大课题.四川行政学院学报,(3):78~82.
- 尚家尧,2002.管理信息系统分析与设计.广州:广东人民出版社.
- 沈珍瑶,杨志峰,曹瑜,2003.环境脆弱性研究述评.地质科技情报,22(3):91~94.
- 王宏伟,2007.美国应急管理的发展与演变.国外社会科学,(2):54~60.
- 王思斌,2016.社会韧性与经济韧性的关系及建构.探索与争鸣,(3):4~8.
- 魏晓欣,姜平,钟开斌,2009.英国、德国、瑞典应急管理教育培训的主要做法及启示.中国浦东干部学院学报,3(3):118~121.

- 张海波,董星,2009. 应急能力评估的理论框架. 中国行政管理,(4):33~37.
- 张勤,李加佳,2018. 风险灾难中的志愿服务心理救助能力研究. 学习论坛,(9):47~52.
- 中国文明网,(2018-10-16)[2020-06-28]. “互联网+”志愿服务的应用与发展,http://www.wenming.cnzyfwr/201810/t20181016_4861499.shtml.
- 中华人民共和国应急管理部,(2019-08-10)[2020-08-15]. 浙江消防救援总队:积极应对台风“利奇马”,http://www.mem.gov.cn/xwjy/201908/t20190810_331624.shtml.
- 朱陆民,董琳,2011. 我国应急管理的法制建设探析. 行政管理改革,(6):55~59.
- 祝江斌,2008. 基于重大突发事件扩散机理的脆弱性管理问题研究. 管理现代化,(4):47~49.
- Hodge J G Jr,Gable L A,Cálves S H,2005. Volunteer health professionals and emergencies: assessing and transforming the legal environment. *Biosecur Bioterror*,3(3):216~223.
- Khan M R,Rahman M A,2007. Partnership approach to disaster management in bangladesh: a critical policy assessment. *Nat Hazards*,41(2):359~378.
- Paton D,Jackson D,2002. Developing disaster management capability: an assessment centre approach. *Disaster Prev Manage*,11(2):115~122.
- Vernon P E,1961. British army and navy research on intelligence. In: Jenkins J J, Paterson D G. *Studies in Individual Differences: the Search for Intelligence*. New York: Appleton-Century-Crofts, 588~597.
- Waugh W L Jr, Streib G,2006. Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Adm Rev*,66(sup 1):131~140.

Thoughts on Improving the Emergency Responding Ability of Volunteer Service in Major Emergencies

Zhang Qin Ai Xiaoyan

College of Humanities and Social Sciences, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics,
Nanjing 211106, China

Abstract The ability to deal with major emergencies is an important part of the national governance system and governance capabilities, and it is also an important manifestation of the modernization of national governance capabilities. Volunteer service, as an important element of social governance in the new era, also plays a unique role in responding to major emergencies. However, judging from the current situation of responding to major emergencies in recent years, it is difficult for volunteer services to meet the needs of emergency work in terms of quality and quantity. For example, most volunteers are in lack of experience in dealing with major emergencies, and even without professional training. In reviewing the lessons learnt from the typical cases of major emergencies in recent years and actual investigations in disaster areas, in this paper we proposed the following countermeasures to improve the ability, i.e. following the rule of law for volunteer services to participate in emergency; strengthening the professional construction capacity of “combining peacetime with wartime”; enhancing the linkage coordination ability of “Internet+” multi-party cooperation; and formulating the precise incentive guarantee ability of volunteer participation in emergency. These above countermeasures are helpful for solving the dilemma of volunteer participation in major emergencies.

Keywords: Major emergency; Volunteer service; Emergency response capability