

我国社会力量参与应急救援问题研究

——以“8·8”九寨沟地震救援为例

张胜玉,葛文静,薛安邦

(南京信息工程大学法政学院,江苏 南京 210044)

摘要:社会力量的动员与参与是应急救援不可或缺的环节,其不仅能够充分整合社会资源,而且有利于实现应急救援的高效化。分析我国社会力量参与应急救援的必要性,对“8·8”九寨沟地震中社会力量参与应急救援进行分析,并着重分析地震救援中社会力量发挥的作用及存在的问题,提出提升我国社会力量参与应急救援的对策建议,以促进应急救援事业的发展。

关键词:社会力量;应急救援;“8·8”九寨沟地震;对策

中图分类号:C91

文献标识码:A

文章编号:1673-131X(2018)03-0046-04

Research on the Participation of Social Forces in Emergency Rescue in China Taking “8·8” Jiuzhaigou Earthquake Rescue as an Example

ZHANG Sheng-yu, GE Wen-jing, XUE An-bang

(Nanjing University of Information Science & Technology, Nanjing 210044, China)

Abstract: The mobilization and participation of social forces is an indispensable part of emergency rescue. It not only fully integrates social resources, but also facilitates the high efficiency of emergency rescue. This paper analyzes the necessity of China's social forces to participate in emergency rescue and the participation situation of social forces in emergency rescue in the Jiuzhaigou earthquake on “8·8”. And focuses on the role of social forces and existing problems in earthquake rescue. Finally it puts forward some countermeasures to improve the participation of social forces in emergency rescue to promote the development of emergency rescue in China.

Key words: social force; emergency rescue; “8·8” Jiuzhaigou earthquake; countermeasures

自然灾害的多样化、社会环境的变化以及全球化的加剧,使我国遭受了一系列危机事件。面对各类突发危机事件,政府主要通过行政命令的方式组织动员,但由于资源占有、组织结构等方面的劣势,一定程度上容易导致“政府失灵”。因此,仅凭政府力量难以应对随时发生的突发公共事件,应急救援中非政府组织、民间救援队伍、社区组织、媒体等社

会力量参与的优越性日益凸显。例如,在2008年雨雪冰冻灾难、“5·12”汶川地震和2013年雅安地震救援中,社会组织、企业救援队、志愿者等社会力量通过协助救援、捐款捐物、志愿服务等多种方式发挥了积极的作用,提高了救援水平。2017年国务院办公厅公布的《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》也明确提出,要支持社会应急力量

收稿日期:2018-08-12

基金项目:江苏高校哲学社会科学研究基金项目“绿色发展理念下的气候政策转移研究”(2016SJB810001);教育部人文社会科学青年基金项目(13YJCZH253)

作者简介:张胜玉(1983-),女,河南南阳人,讲师,博士,主要从事社会治理、非政府组织研究。

发展,激发社会力量参与应急救援的积极性。未来,社会力量将成为我国应急救援的重要力量。

一、社会力量参与应急救援的必要性

社会力量是指除政府以外能够参与并作用于社会发展的社会组成部分,包括非政府组织、志愿者、企业、公民自发组成的社区组织以及微博、微信等新媒体平台等,具有非政府性、民间性、公益性、志愿性、自治性等特征。在应急救援中,社会公益组织、民间组织的救援队、企业、志愿者、社区组织等社会力量充分发挥其能动性,整合社会资源,在抢险救援、医疗援助、物资供应方面起到了积极的作用。

首先,社会力量参与应急救援可以实现多元主体参与,有利于整合社会资源。为了缓解突发性事件带来的压力,需要充足的公共资源做保障,而政府的资源往往是有限的,因此有必要建立以政府为主导、社会力量多方联动的救援机制,协调社会各方力量,汇集人力、物力、财力等有效资源,实现资源整合,提高应急救援的效率。

其次,可以实现基层源头治理,有利于引导公民自救互救。危机事件本身具有突发性特征,政府即使第一时间采取了应急预案处理,也需要时间来调动资源,这给救援的及时性和有效性带来挑战。而社会力量具有灵活、深入基层、分布范围广泛的优势,事件发生后能快速响应。同时,在日常的救灾演练和公众教育中,公民的风险意识和应对能力得到提高,有利于实现自救和互救,从根源上减少人员伤亡。

最后,搭建第三方信息沟通平台有利于完善信息披露制度。微信、微博等新媒体平台的迅速发展,有利于保证救灾人员、物资、资金等信息发布的高效化,使救援工作有序进行,避免出现“爱心堵塞”现象。同时,社会力量作为公民和政府信息沟通的第三方,一方面实现了信息的共享,提高政府与社会力量救援的协同性,提高救援效率;另一方面也让公众在第一时间了解灾区情况,将网络谣言扼杀在摇篮,能够对政府的应急救援过程进行有效监督,实现信息透明化。

二、社会力量参与九寨沟地震应急救援概况

2017 年 8 月 8 日 21 时 19 分,四川省阿坝州

九寨沟县发生了 7 级地震。与以往的救灾环境和对象不同,这次的受灾地是旅游景点,受灾人群大多是景区滞留游客,这使整个应急救援充满了挑战。此外,受地震影响,景区主要交通中断,给救援队伍的及时响应带来影响。地震发生的第一时间,四川省军区、卫计委相继启动应急预案,紧急组建救援队伍赶往灾区,同时四川大学华西医院和四川省人民医院组建的医疗应急救援队伍也在地震发生后一个小时内出发。在这次应急救援中,当地居民能积极地、自发地参与救灾,与以往的救灾行动相比,这是一个历史性的突破。

社会力量在震后第一时间启动应急响应,参与应急救援(表 1)。壹基金、中国红十字基金会、社会福利基金会、扶贫基金会、明天爱心公益基金等公益组织纷纷调拨物资,派遣志愿者赶往灾区;蓝豹救援队、曙光救援队、特战救援队等民间救援队伍发挥专业救援作用;Beico 社区、合肥市常青社区街道等社区也发起募捐活动,呼吁社区居民伸出援助之手;移动、联通、电信也在第一时间进行应急抢修。各基金会救灾协调会等社会组织合作平台以及四川建立的支持社会力量发展的群团组织社会服务中心,通过互联网等新媒体,实现信息的共享,这些对救援工作都发挥着积极作用。同时,为保证应急救援工作的有序进行,共青团四川省委成立了社会组织和志愿者协调中心,建立九寨沟工作站,

表 1 部分社会力量参与九寨沟地震应急救援情况

时间	救援行动
8 月 8 日 21:40	壹基金正式启动应急响应,从四川雅安办公室派出第一批 5 名工作人员连夜赶赴灾区,并从四个地方的仓库连夜转运物资
8 月 8 日 22:10	中国红十字基金会自成都眉山仓库紧急调拨物资,并启动“天使之旅——九寨沟行动”,派出工作组前往灾区,捐款 10 万元应急资金支持应急救援
8 月 8 日 22:13	中国社会福利基金会派出 2 辆来自凉山蓝豹救援队、3 辆来自山西曙光救援队的车辆,连夜抵达地震灾区,并拨出首批 50 万元的救灾款
8 月 8 日 22:36	中国扶贫基金会发起九寨沟地震救援行动,并派出了 1 个工作组到灾区
8 月 8 日 22:41	甘肃省彩虹公益服务中心派出 4 名工作人员赶赴灾区
8 月 8 日 23:47	明天爱心公益基金赶赴灾区,协助政府对部分受灾人群进行妥善安排
8 月 9 日 00:18	厦门曙光救援队启程前往灾区
8 月 9 日 上午	由退役战士和青年志愿者组建的特战救援队派遣聊城分队的成员前往灾区,同时还带着当地数十家企业、单位提供的大量救援物资

引导社会力量完成登记报备。“政社”和“社社”之间建立了合作平台,协调社会各方力量,实现了救援的快速、有序、有效、协同。

三、社会力量在九寨沟地震救援中发挥的作用

(一)旅游业参与救援实现精准化

由于特殊地形影响,近十年,四川地区地震等自然灾害频发。因此,四川旅游业将应急培训和应急撤离演练常态化,以提高旅游从业者应急处置能力。此次地震发生时,九寨沟的酒店从业人员就实现了救援的精准化。地震发生后的第一时间,酒店广播就发出紧急撤离的通知,酒店员工有序地展开救援工作,将酒店客人全部集中到广场。鉴于当晚温度较低,酒店还向游客分发御寒被子,随后将游客迅速撤离到安全地带,整个应急救援过程实现了精准化和高效化。

(二)本地居民参与志愿服务实现救援本土化

地震发生后,自发参与救灾的志愿者有2 000余人。根据四川省社会组织和志愿者协调中心报备的情况来看,90%以上的志愿者是九寨沟本地居民。这些由当地居民组建的志愿者服务团队,一方面曾经历过大大小小的地震并多次参加应急培训,对应急救援的知识掌握比较全面;另一方面,当地居民更熟悉地形,能够及时将游客转移到安全地带。由于大部分受灾群众是游客,很多人可能是第一次经历地震,感到恐惧,而当地居民志愿者迅速聚集起来,及时安抚游客情绪,这对之后的救援转移起到了积极的作用。

(三)社会力量参与救援实现规范化

九寨沟地震后,为避免社会各类力量盲目涌入,共青团四川省委在九寨沟县成立了地震社会组织和志愿者服务中心。中心发挥协调救援力量的作用,并做好社会力量的报备工作,引导社会组织、导游和当地志愿者有序地参与应急救援。在整个救援过程中,社会力量表现出了高度的自律性和组织性,救援参与度显著提高,并向规范化迈进。

(四)志愿车辆协同参与应急转移

在地震救援中,如何将滞留在临时安置点的游客转移出去是个难题。由于九寨沟县群山环绕的特殊地形,地震和之后的余震使部分路段垮塌,导致转移的通道有限,外面的车辆没办法及时赶来。

在这种情况下,九寨沟县运管所与阿坝州政府紧急发布“征车令”,除了各单位公务用车外,旅游巴士、公交车、酒店车辆、出租车和社会志愿者车辆也迅速作出响应,加入护送转移的队伍。震后不到24小时,志愿车队已顺利协同九寨沟县委县政府将滞留群众分批次疏散撤离。

(五)新媒体拓宽信息公开渠道

近年来,微信、微博等新媒体平台迅速发展,实现了信息发布的及时性、互动性和共享性。权威地震发布平台可以第一时间对灾情进行报道,并通报救援情况、余震信息等,在一定程度上遏制了谣言的传播,给应急救援提供了良好的舆论氛围。在本次地震救援中,新媒平台体也在第一时间发出紧急通知,使公众及时了解灾区的动态信息,希望志愿者切莫盲目前往灾区,避免造成资源浪费和交通拥挤。

四、社会力量参与九寨沟地震救援存在的问题

(一)贸然介入救援

九寨沟地震后,社会组织、救援队、志愿者等社会力量纷纷加入应急救援队伍。根据四川省社会组织和志愿者协调中心报备的情况来看,截至8月9日下午,社会力量已经出现饱和甚至拥堵现象,严重影响了应急救援工作的有序展开。部分社会组织、志愿者在未能与当地政府取得联系的情况下,盲目前往灾区,不仅没能实现救援的高效性,反而还给救援带来了障碍。

(二)物资调配缺乏协同性

在此次地震中,社会力量积极动员参与应急救援,社会组织、社区、企业等也纷纷捐款捐物。但由于灾区群众的数量是动态性的,这就会衍生供需不匹配的问题。部分社会力量在供应物资时,与当地救援中心缺乏有效沟通,物资需求一经发布,各路物资都不约而同地赶来,造成了物资的浪费。

(三)灾后重建参与意识不高

很多社会力量在地震发生后第一时间动员响应参加救援,但在灾后重建恢复阶段,基本都是由政府部门主导并发布重建规划相关事宜,社会力量参与重建的较少。虽然,民政部在《关于社会力量有序参与九寨沟地震救援》的公告中提出,鼓励社会力量参与灾后重建,但参与的社会力量相较于紧

急救援时人数减少了一大半。因此,政府需要提高社会力量参与灾后重建的积极性,集中全社会的力量推动灾区恢复重建。

五、社会力量参与应急救援的对策

灾难应对的背后都是一次比较典型的社会学习的过程,相关灾害治理政策的发展,也是我国应急管理不断完善的过程^[1]。

(一)确定社会力量在应急救援中的法律地位

国务院办公厅《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》中提出支持引导社会应急力量发展,但我国对于社会力量参与应急救援尚未给出明确的法律规定,在应急救援中,政府与社会力量之间缺乏平等的沟通交流。因此,要在应急救援范畴内明确社会力量的法律地位,建立以政府为主导、社会多元化协同治理^[2]的应急救援模式,推动社会力量与政府相互合作。可以对具有专业应急救援功能的社会救援力量进行重点扶持,提高其应急救援水平;也可以通过税收优惠、提供救灾装备、免费专业救援技能培训等鼓励性政策,提高社会力量参与的积极性。

(二)发挥社会力量在应急救援中的协同作用

社会力量的参与必须是有序的,才能保障政府与社会力量关系协调^[3]。社会力量中包含大量的自治性组织,由于其组织结构及管理方式存在差异,在应急救援中不可避免会出现摩擦和冲突,影响救援效果。同时,一旦社会力量之间缺乏协调,在物资供应中也极易造成资源浪费。因此,政府要充分发挥“指导员”的作用,建立以政府为主导、各社会主体协同治理的模式,使这些社会力量维系相互协同、秩序化的自组织状态。同时,使其明确救援目标,相互配合,相互信任,协同作战,实现救援效应的最大化。

(三)构建政府与行业性机构相结合的应急体系

在此次地震救援中,四川建立的支持社会力量发展的群团组织社会服务中心,不仅弥补了政府在救援中暴露出来的不足,而且及时有效地解决了社会力量的诉求。同时,政府与行业性机构之间应共享突发事件救援理论、实践等知识,政府的应急救援演练也应引导社会力量的参与,提高双方救援默

契度。此外,还应提高社会力量的应急救援水平,完善协同救灾联动机制,建立社会力量参与应急救援监管体系,实现救援组织协调和信息资源共享。

(四)将社会力量纳入应急救援统筹规划及恢复阶段

目前,我国社会力量参与应急救援主要是在响应阶段,而最关键也最复杂的统筹规划及恢复阶段,政府尚未让社会力量参与进来。社会力量涉及多个领域,能够实现人力、物力、财力的资源整合,有利于弥补政府规划中出现的漏洞,实现从单一化灾后救援到灾前规划预防的转变。在灾后重建与恢复阶段,社会捐助资源会涉及不同地区和人群,捐助者还可能对特定对象进行捐助,由此会产生社会捐助与政府财政统筹不一致的情况。因此,在复杂的统筹规划和恢复阶段,如能在救援工作研讨会、工作论坛以及应急救援实际演练中引入社会力量,那么则能够发挥社会力量的能动性,实现政府预案、企业预案与社区预案有效衔接,通过项目化运营等方式^[4],调动社会力量参与的积极性。

(五)注重社会力量建设的本土化和区域化

交通因素往往会给救援工作带来不便,但在此次九寨沟地震应急救援中,参与救援的志愿者超过90%是本县居民,这有利于救援的高效开展。因此,在社会力量参与应急救援时,要重视志愿者队伍建设的本土化和区域化,进一步提高救援的效率和能力。同时,政府还应加大扶持力度,建立常备化应急救援志愿者队伍,引入本土化培训,派遣应急救援方面的专家定期培训,并组织应急演练,发挥本地志愿者熟悉地理环境、距离近等优势,使其就近参与救援,以有效减少人员伤亡,提高救援效率。

参考文献:

- [1] 张天潘.从地震救灾变化看国家治理中的社会力量参与[N].南方都市报,2017-08-20(A18)
- [2] 汪勇杰.社会力量参与公共文化服务的合作涌现与政府引导[D].天津:天津大学,2017
- [3] 王宏伟.九寨沟地震中的应急救援协调性分析[N].中国社会报,2017-11-13(003)
- [4] 刘志晖.协同社会力量参与救灾重建的雅安实践[J].中小企业管理与科技(中旬刊),2016(3):131-132

(责任编辑:刘鑫)