

民间救援队伍可持续发展的现状与对策

刘洪伟¹, 胡成²

(1. 北京市西城区合力减灾服务中心, 北京 100055;

2. 北京市科学技术研究院城市安全与环境科学研究所 应急管理研究中心, 北京 100054)

摘要: 民间救援队伍是我国应急体系不可或缺的重要组成部分。在近年来的救援工作中呈现出运行维护经费不足、人员与装备不到位、作秀现象等问题。因此, 要精准定位队伍的救援发展方向, 突出重点, 体系化配备特色救援装备, 不断更新与提升队员救援能力; 要坚持规范化管理, 契合国家救援规定, 完善内部运行机制; 要在争取政府支持、社会捐助以及队员公益的基础上, 实现自我运营收入的动态平衡, 满足民间应急救援队伍可持续发展需要。

关键词: 民间救援队伍; 社会救援力量; 可持续发展; 应急救援; 应急管理

中图分类号: X928.04 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-4513(2023)-01-011-05

引言

我国是一个灾害频发、多灾多难的国家, 应急救援需求巨大, 单独依靠政府应急救援明显不足。在新时代国家应急救援体系构建过程中, 依据“大应急”“大安全”理念, 社会救援力量蓬勃发展, 民间救援组织属地资源丰富、贴近一线、组织灵活, 更熟悉当地民情、社情, 发展速度快、参与热情高、活动范围广、服务领域宽, 在应急救援中发挥着日益重要的作用, 是我国应急体系不可或缺的重要组成部分。突发事件的应急救援模式发生了改变, 从政府主导的应急救援、救助, 到民间救援力量的辅助补充, 提升了各级应急管理部门面对灾害事故

的应急响应能力。诸如蓝天、红箭、北极星、公羊、绿野等民间救援队伍成为政府层面应急力量的有效补充。从 2008 年汶川地震至今, 国内的民间救援队、救援组织如雨后春笋般蓬勃发展, 几乎每一个城市都有救援队。以北京为例, 所辖 16 个区, 在各级民政相关部门注册的各类民间救援队、救援组织达到 100 多个, 平均每个区有 5 支以上, 队伍覆盖率超过了 100%, 是一支强大的救援力量。

民间救援队伍快速发展过程中, 也出现了很多问题, 包括与政府协调不畅、管理混乱、人员素质参差不齐、队员更迭频率高、没有救援能力、无后续发展能力等。针对这些问题, 研究人员提出了民间救援组织纳入政府指挥协

收稿日期: 2022 年 04 月 29 日

作者简介: 刘洪伟 (1981-), 男, 吉林松原人, 原国家救援队首批队员, 主要研究方向: 应急救援与防灾减灾。

胡成 (1977-), 男, 江苏东海人, 副研究员, 博士, 主要研究方向: 人员密集场所、大型活动风险评估、人员疏散、应急管理。

基金项目: 国家自然科学基金项目“开放性公共场所人群聚集的内外联动效应及风险防范策略研究”(41977408); 国家社科基金项目“共建共治共享理念下全域旅游安全综合治理体系研究”(19BGL134)。

调体系、应急志愿者协同治理、紧急救援联盟、政府制度供给、属地应急救援体、消防救援队伍与民间救援力量联勤联训、新共生关系等解决路径。这些研究主要关注民间救援队伍与政府管理之间的协调问题，缺少针对民间救援队伍可持续发展的思考。本文立足于民间救援组织发展问题以及民办非企业单位运营实践，基于可持续发展维度，探讨民间救援队伍的发展对策。

一、民间救援队伍可持续发展问题

经过多年的实战救援接触、调查走访，发现很多民间救援队伍名不副实，发展举步维艰，具体问题有以下三方面。

（一）运行维护经费不足是常态，依靠捐款和自掏腰包方式难以为继

民间救援队不同于有经费保障的政府救援组织，同时也不同于一般的以盈利为目的的企业，如果仅靠社会捐款和队员无偿付出，常常出现经费不足、难以为继等问题。

调研发现，没资金、没资源、前景渺茫是当前大多数队伍存在的问题，由此而引发更多连锁反应，造成队伍发展举步维艰。有些队伍实行队员自掏腰包参与救援相关工作，时间久了无法持续，队员更迭、流失现象普遍，严重影响了救援队的发展。

（二）人员与装备建设不到位，救援能力存在缺陷

一个救援组织除了要有理事、监事等管理人员，还要有自己的专业救援人员，关键是骨干队员或主力队员。但是骨干队员“一人多队”现象比较多，其综合救援能力强，常挂靠多个救援组织。真遇到巨灾或散发式灾难时，许多救援队伍的骨干队员无法到岗，有任务了只先找大学生或社会志愿者，不能保证救援的及时性和专业性。

组织架构不完善，救援中容易掉链子。参考国际搜索与救援咨询团指南，入门级别通常

是轻型 USAR 队伍也要求人员规模不低于 18 人，包括必备的队长、行动和计划人员、救援组、医疗和安全人员以及负责后勤和装备的人员，这样才可以满足搜索、救援、医疗、管理和后勤等基本能力要素需求。目前国内大部分民间救援队伍达不到这个标准，救援现场常出现规模只有 2、3 个人的救援队伍，功能模块残缺，对灾难救援的支持力度明显不足，甚至需要他人救援。

特色救援装备是民间救援队与政府专业救援队差异所在，可以与政府救援形成互补。但许多队伍只配备了个人保护装备，缺乏特定灾难救援必需的专业装备，不能完成探测、破拆、营救等基本救援任务，出现场后只能承担常规的搬运、疏导等工作，基本与普通社会组织无异。

（三）作秀现象突出，引发政府和民众抵制

为扩大影响和壮大队伍，部分民间救援队伍作秀现象突出。2008 年汶川地震后，民间救援力量发展迅速，但是乱象频出，个别救援队伍表现不佳，引起当地政府和灾民的不满。很多救援队伍几个人轻装到达灾害现场后，拉旗子、拍照片，各种作秀，并通过自媒体大肆渲染，实际发挥的救援作用并不大。甚至有些队伍到灾区后和受灾群众分食物、分给养，却美其名曰参与了救援。

自 2013 年雅安芦山地震以后，九寨沟地震、普洱地震、宜宾长宁地震、泸县地震，当地政府严格限制外省市区域的民间救援力量跨区救援。这一系列的问题，反映出目前我国民间救援组织自身还不完善，队伍建设任重道远。

二、民间救援方向定位与能力持续提升

民间救援组织如何做到可持续健康发展，如何打造一支快速反应、科学高效的救援队伍，成为政府应急力量的有效补充，关键是要定位好队伍建设愿景，发展人才队伍，购置特色装备，不断提升救援能力。

（一）精准定位救援方向

目前，民间救援的类型包括城市救援、山野救援、水域救援、道路救援、绳索救援（高空项）等。队伍成立之前，应进行具体的调研，对所在城市、所在区域，历年的灾害事故、城市特点进行评估，结合自身能力，确定队伍的能力定位，一般确定1-2种救援类型为主，其他救援类型为辅指明队伍的发展方向。例青岛红十字蓝天救援队大力发展水域救援，形成专业的水域救援力量，并与当地119、110、120联动，为近海水域救援保驾护航，同时打造山野救援力量，为当地山野户外救援提供有力保障。目前，该救援队已成为远近闻名的专业救援组织。

（二）更新与提升队员的救援能力

每个救援队、救援组织都有自己的志愿者，志愿者的年龄、体力特别是个人能力、素质都是不同的，要根据自身能力和队伍的需求进行筛选和整合。因为救援队员要担负在危难之中执行救援任务的职责，所以要求队员除了有公益心之外，还要考察队员的个人愿景、自理能力、个人技能、自我管理能力和各项能力素质，筛选出符合救援队所需的各类专业人员，并进行专业分配和后期培养，尽快形成稳定的救援能力。例如，邯郸市红十字水上救援队，所有队员都是从众多游泳、冬泳爱好者中筛选，并加以专业的训练，确保每次都能够高效率地完成救援任务。

（三）体系化配备特色救援装备

现代化的救援装备在如今的灾难救援行动中扮演着非常重要的角色，它决定了救援的速度和效率，更直接地影响到救生的结果。在救援方向定位、人员能力定位的基础上，有必要进行装备特色定位。现代救援技术，以人与装备的完美结合为标准和理念，选择符合本队伍的专业救援救生设备，能够在救援过程中事半功倍，确保救援的高效率。例如：城市救援应配备应对构建筑物倒塌的相关装备，如侦检、

破拆、顶升、切割、支撑、通信等；山野救援应配备绳索、担架、定位仪、搜索仪、无人机等；水域救援应配备动力舟艇、救生圈、救生衣、救生绳（防水）、抛投器等。

三、民间救援组织规范化

社会救援组织必须接受相关法律法规监督，符合国家针对救援组织的相关规定，并不断完善内部运行机制，做到规范化发展。

（一）契合国家救援规定

当前，我国民间应急救援队伍法制化建设处于初级阶段。自2015年开始，国家相继发布了一系列促进民间救援组织规范化发展的法律法规，将社会力量纳入救灾工作政府规范体系。这些新法规对民间救援队伍建设提出了原则性要求，各地民政、应急等部门也出台了相关的标准和规定，明确了民间救援队伍在应急救援过程中的权利与义务关系，确定民间救援队伍的法律地位、行为依据和范围。所以，民间救援队应依法建队，规范在应急救援中的行为，减少作秀现象，依法建立起装备精良、训练有素、专业化的应急救援志愿者队伍。

（二）完善内部运行机制

一支训练有素的救援队，一定有非常完善的管理制度。它是一个队伍能否长足发展的基础和依据，所以各项制度的制定和实施有着非常重要的作用，包括但不限于以下几项。

（1）队员筛选制度：主要是对有意愿加入救援队的人员实行各项具体内容的考察及考核，优胜劣汰，选出更有利于本队建设和良性发展的队员。

（2）队员管理制度：成为正式队员后，应明确日常管理、备勤管理、出勤管理，使队员在本队中能够充分发挥主观能动性，严于律己，有章可循。

（3）训练制度：主要是针对所有队员开展的普及培训、专项培训进行规范和管理，并通过培训，甄选骨干队员、主力队员。

(4) 宣传制度: 信息时代的今天, 自媒体快速发展, 真伪信息的大量传播, 易造成舆情不可控。宣传制度的制定, 明确了信息发布的统一途径, 规范了舆论信息的正确导向。

(5) 奖惩制度: 纪律严明的队伍必有完善的奖惩制度, 为队伍及社会做出突出贡献的队员应进行奖励, 对违反纪律规定并给队伍造成负面影响的队员实行惩罚, 公私分明, 公平公正。奖惩制度的制定, 有利于激发队员的主观能动性和积极性, 有利于救援队伍的稳步发展。

除以上制度外, 队伍本身还应具备相应的规章制度, 例如财务制度、物资管理制度、信息公开制度、档案管理制度等。完善的制度体现了救援队伍的科学性、合理性, 有力地保障了队伍的良性发展。

四、自我运营收入的动态平衡

为改变救援队伍长期经费不足导致救援服务水平降低的现状, 在争取政府支持、社会捐助以及队员公益的基础上, 积极参加有偿救援, 并拓展救援之外的培训和服务业务, 实现民间救援队伍的资金动态平衡。

(一) 积极参加有偿救援

我国应急救援总体是公共部门无偿救援为主体, 有偿救援是无偿救援的有益补充。但随着户外探险运动兴起, 游客禁区探险事件频发, 动辄大规模的救援给当地带来了沉重的经济负担, 引发稻城亚丁景区、黄山风景名胜区等景区开展有偿救援探索。近几年, 相关有偿救援制度已经明确纳入黄山、南京、丽江、北京等地旅游安全法规, 相关救援费用追偿的管理规定也陆续出台, 相关法律法规中明确了民间救援队伍作为第三方救援力量, 可以依法向旅游组织者和被救助者收取为当次救援产生的必要的、合理的费用。有偿救援政策实施以来, 大大降低了违规探险旅游频次, 相关救援活动也进入了良性循环。

(二) 拓展特色领域专业培训

救援队除参加实战救援以外, 应广泛参与

各类应急培训及演练, 形成自己的培训体系, 开设专业领域培训班, 为其他民间队伍, 甚至是官方队伍提供专业培训及指导服务, 为队伍本身积累队伍经费。例如, 蓝天救援队等队伍与政府部门签订有偿培训和救援保障协议, 至今已为多个相关领域的救援队伍和官方队伍提供了专业的培训服务, 也使队员自身价值得到了更好的体现。

(三) 为属地提供防灾减灾技术服务

目前各支救援队参与实战救援的时间还是非常有限的, 大部分时间可以投入到防灾减灾工作中去。习近平总书记强调, 推动安全宣传进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭, 加强公益宣传, 普及安全知识, 培育安全文化, 开展常态化应急疏散演练, 支持引导社区居民开展风险隐患排查和治理, 积极推进安全风险网格化管理, 筑牢防灾减灾救灾的人民防线。各级政府部门、企业、学校, 每年都会有很多防灾减灾项目要落地执行, 救援队伍可以根据自身能力进行项目申请和对接, 既锻炼了队伍, 又减轻了政府、企业、学校的防灾减灾工作负担, 造福百姓, 同时积累了一定的项目经费, 用于队伍的发展。

参考文献:

- [1] 祝静静, 杨安华. 地方性公益救援组织发展的困境与对策——以湖南省湘潭市蓝天救援队为例 [J]. 中共青岛市委党校: 青岛行政学院学报, 2020 (5): 33-38.
- [2] 杨凯. 民间应急救援组织建设与政府管理模式创新 [J]. 人民论坛, 2014 (17): 143-145.
- [3] 钱洪伟, 洪誉文. 政府与民间救援组织协同发展瓶颈与治理策略 [J]. 技术与创新管理, 2017, 38 (5): 542-546.
- [4] 卢文刚, 张宇. 中国民间应急救援组织现状、特点及发展困境——基于中国紧急救援联盟的分析 [J]. 学会, 2013 (4): 5-11.
- [5] 李利利, 刘庆顺. 大应急救援理念下民间应急救援组织进路探析 [J]. 中国市场, 2018 (1): 171-172.
- [6] 赵阿兴, 马倩. 民间应急救援队伍的建设与能力

- 评定标准 [J]. 安全, 2018, 39 (12): 35 - 38.
- [7] 何肇瑜. 消防救援队伍与民间救援力量的联勤联训 [J]. 消防科学与技术, 2019, 38 (3): 408 - 410, 414.
- [8] International Search and Rescue Advisory Group. 国际搜索与救援咨询团指南 - 手册 A: 能力建设 (2015 版 INSARAG 指南翻译) [R]. 联合国人道主义事务协调办公室 (OCHA), 2015: 34 - 35.
- [9] 张胜玉, 葛文静, 薛安邦. 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 [J]. 金陵科技学院学报: 社会科学版, 2018, 32 (3): 46 - 49.
- [10] 王薇, 罗淑译, 吴晓蕾. 应急志愿组织可持续发展研究 [J]. 科学社会主义, 2020(2): 130 - 137.
- [11] 李忻祖, 王卫东, 霍荣棉, 等. 标准化在社会救援组织治理中的作用研究——从《阜阳公约》到《德清宣言》[J]. 中国标准化, 2019 (5): 48 - 53.

Current Situation and Countermeasures of Sustainable Development of Civilian Rescue Teams

LIU Hongwei¹, HU Cheng²

(1. Heli Disaster Reduction Service Center, Xicheng District, Beijing 100055, China;

2. Emergency Management Research Center, Institute of Urban Safety and Environmental Science, Beijing Academy of Science and Technology, Beijing 100054, China)

Abstract: Civilian rescue teams are an indispensable part of China's emergency response system. In recent years, the rescue work has presented problems such as insufficient operation and maintenance funds, inadequate personnel and equipment, and show off. Therefore, it is necessary to accurately position the rescue development direction of the team, highlight the key points, systematically equip with characteristic rescue equipment, and constantly update and improve the rescue ability of the team members; We should adhere to standardized management, conform to national rescue regulations, and improve the internal operating mechanism; On the basis of winning government support, social contributions and the public welfare of team members, we should actively participate in paid rescue, training services, disaster reduction technical services and other work to raise operating funds, achieve a dynamic balance of self-operating income, and meet the sustainable development needs of civilian emergency rescue teams.

Keywords: civilian rescue teams; social rescue forces; sustainable development; emergency rescue; emergency management

(责任编辑: 胡雅芬)