

郭其云, 魏清, 刘松, 等. 我国应急救援志愿队伍激励机制研究[J]. 灾害学, 2016, 31(3): 165–169. [GUO Qiyun, WEI Qing, LIU Song, et al. Emergency Rescue Volunteers Incentive Mechanism Research in China[J]. Journal of Catastrophology, 2016, 31(3): 165–169.]

我国应急救援志愿队伍激励机制研究^{*}

郭其云¹, 魏清¹, 刘松², 夏一雪¹

(1. 中国人民武装警察学院, 河北 廊坊 065000; 2. 天津消防总队, 天津 300400)

摘要:通过分析对比国内外应急救援志愿队伍的建设情况,发现我国应急救援志愿队伍激励机制存在着对应急救援志愿者参与动机不重视,激励机制政策法规不健全,激励方式单一等问题。结合我国实际情况,借鉴国外应急志愿服务发达国家的先进经验,针对我国应急救援志愿队伍激励机制存在的主要问题,提出了从激励机制多元化、激励制度规范化、激励过程持续化三个方面完善我国应急救援志愿队伍激励机制,进而有效提升我国应急救援志愿队伍整体战斗力。

关键词:应急救援; 志愿队伍; 激励机制; 对策建议

中图分类号: X43 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000–811X(2016)03–0165–05

doi: 10.3969/j.issn.1000–811X.2016.03.028

2003年“非典”事件、汶川8.0级地震、芦山7.0级地震、玉树7.1级地震和舟曲特大泥石流、2015年“东方之星”客轮事故、2015年天津“8.12”大爆炸发生以来,我国应急救援志愿队伍在应急处置中发挥了不可或缺的重要作用,应急救援志愿队伍建设也得到了长足发展,同时,也暴露出一些问题,比如对应急救援志愿者参与动机不重视、激励机制政策法规不健全、激励方式单一等。在新常态下,如何借鉴国外应急救援队伍建设的成功经验,有效提升我国应急救援志愿队伍整体战斗力,值得我们认真思考与探讨。

1 国内外应急救援志愿者队伍建设基本情况

1.1 我国应急救援志愿队伍建设基本情况

近年来,随着经济社会的快速发展,我国的应急救援志愿队伍也得到了稳步发展。现今,我国的应急救援志愿队伍主要有消防应急救援志愿队伍、地震应急救援志愿队伍和红十字会应急救援志愿队伍及其他应急救援志愿者队伍等多种力量。

(1) 消防应急救援志愿队伍

我国消防应急救援志愿队伍出现较早,已有20多年的历史,但在全国范围内进行的系统而有

序的消防应急救援志愿队伍建设,则始于2008年公安部推动的“中国消防志愿者行动”,至2008年底,已经注册的消防应急救援志愿者达到50万人,其中31个省、自治区、直辖市都建立了消防应急救援志愿者指导委员会,近40%的地市组建了消防应急救援志愿队伍,共建成了413支总队、7724支大队^[1]。

(2) 地震应急救援志愿队伍

我国地震部门的应急救援志愿队伍建设采取设点实验、逐步推广的做法。自2003年起,中国地震局开始在石家庄、银川、运城、泉州市开展了地震应急救援志愿者试点工作。从2004年开始,地震局将试点工作向大城市推广,但在数量上有所限制。2003年7月石家庄市新华区科技局组建了全国第一支城市社区地震应急救援志愿队—联盟社区地震应急救援志愿队,目前全国已建成104支共10万多人的社区地震应急救援志愿队伍^[1]。

(3) 红十字会应急救援志愿队伍

红十字会应急救援队伍组建始于2005年,全国首家省级应急救援队于2006年底在河北省成立。河北省红十字应急救援队共包括14支队伍,其中省直3支,另外,11个社区市各设1支。2005年5月8日,全国首支完全由应急救援志愿者组成的红十字救援大队海南省红十字救援大队在海口成

^{*} 收稿日期: 2015–11–23 修回日期: 2016–01–26

基金项目: 河北省科技厅软科学计划项目“京津冀一体化背景下应急救援力量协同机制研究”(154576126D); 河北社科基金项目“面向智慧城市的公共安全治理模式研究”(HB15GL003); 教育部社科基金“基于受灾点满意度的大规模突发事件应急初期快速消费品的调度研究”(31641411301); 国家社科基金项目“农产品质量安全的跨域组织的应急联动系统研究”(15GBL182); 灭火救援技术公安部重点实验室开放课题“地震救援人员能力指标及训练模式构建研究”阶段性成果

第一作者简介: 郭其云(1964–), 男, 湖南醴陵人, 教授, 研究方向为应急救援与管理. E-mail: guoqiyun0412@sina.com

立。到 2011 年,中国红十字会已在内地 31 个省级分会至少建立了 1 支红十字应急救援志愿者紧急救援队和 1 支红十字应急救援志愿者卫生救援服务队,并实现备灾信息网络化管理^[1]。目前,中国红十字会建立了赈济、供水、大众卫生、搜救、水上、心理等七支救援队伍,这些救援队伍均以红十字应急救援志愿者为主,由红十字会定期组织应急救援志愿者进行培训和演练^[2]。

此外,近年来,“蓝天救援队”、“北极星山地救援队”等民间应急救援队伍发展迅速,已经具备一定规模,在应急救援中发挥了越来越重要的作用。

2 国外应急救援志愿队伍建设的基本情况

欧美国家的志愿服务历史悠久,志愿服务理念深入人心,其应急志愿服务经历了萌芽、扩展和规范三个阶段。欧美国家志愿服务事业取得巨大成功与政府的政策支持,民众的广泛参与密切相关,分析欧美国家的应急救援志愿服务模式对我国应急救援志愿服务事业的发展有很大的借鉴作用。

(1) 德国应急救援志愿队伍建设情况

在德国 8 200 万人口中,有 180 万人是具有专业化应急救援知识和技能的应急救援志愿者,其中有 130 人在消防部门承担着救火、救灾和救护任务;有 8 万人在联邦应急救援机构承担着技术救援任务;有近 50 万人在民间救援组织中随时听候政府调遣,其中德国工人救助联合会有 17 000 名、德国水上救生协会有 47 000 名、德国红十字会救援组织有 400 000 名、马耳他急救中心有 35 000 名、约翰尼特事故救助组织有 26 000 名^[3]。

(2) 美国应急救援志愿队伍建设情况

美国最大的两个志愿者组织是公民兵团和美国红十字会。其中公民兵团是联邦应急管理局发起的草根组织,目前该组织覆盖了美国 80% 的人口,负责对志愿者的宣传和培训,协调政府和志愿者之间的活动;美国红十字会是配合政府参与大规模救援的首选组织,该组织 96% 的工作由志愿者负责完成,美国全国各地有 700 多个红十字会站,突发事件一旦发生,他们能够做出紧急反应,及时将信息进行反馈,并能够实现在灾后 2 h 参与救援服务^[4]。

(3) 英国应急救援志愿队伍建设情况

英国是世界上志愿服务发展最早的国家,其在志愿者的应急救援方面形成了独特体系,尤其重视对志愿者的培训,形成了一套规范合理严格的志愿者培训系统。英国的志愿者培训体系主要由紧急事务规划学院(EPC),政府专门设立的针对消防、警察、医疗的培训学校,各类资格认定的私人应急管理机构和应急培训组织三部分组

成。英国的志愿服务体系中有 70% 的志愿者组织根据自身的性质为志愿者提供不同内容、形式和强度的培训,90% 的志愿者通过培训都能很清楚自己所担负的任务和职责,并能及时做出志愿服务活动的反馈^[5]。

对比国内外应急救援志愿队伍的基本情况可以发现国内与国外应急救援志愿服务事业存在以下不同。

①发展模式不同:我国应急救援志愿队伍主要以政府、部门自上而下的发展为主,自下而上的民间应急救援志愿队伍不发达,民间应急救援志愿服务队伍的建设发展缺乏法律政策的指导和保障。

②公民参与程度有异:和国外应急救援志愿队伍发达国家公民广泛参与到应急救援志愿活动之中相比,我国公民的参与程度不高,公民参与应急救援志愿服务的途径不多,公民自发参与的应急救援志愿服务活动专业性不强,存在一定的盲目性。

③政策法规滞后:我国相关的法律体系不健全,对应急救援志愿服务活动缺乏法律文件上的指导和保障,国外在应急志愿服务上具备完善法律体系的保障,对参与应急救援志愿服务的公民、企业有具体政策上的优惠。

④队伍素质有待提高:国外应急救援志愿队伍培训具备完整的体系,其在培训、理论、保障等方面要强于我国应急救援志愿者队伍,尤其体现在对民间应急救援志愿者队伍的培训、保障等方面。

3 我国应急救援志愿队伍激励机制存在的主要问题与原因分析

我国应急救援志愿队伍建设虽然取得了一定成绩,但和发达国家相比,还存在着许多不足之处,尤其是在激励机制方面,存在着对应急救援志愿者参与动机不重视、政策法律不规范、激励方式单一,过分强调精神激励,不重视负激励方式等方面的问题。

3.1 对应急救援志愿者参与动机重视程度不够

志愿者加入应急救援志愿队伍,具有一定的动机和目标期望,其参与动机和目标期望因个体差异而不同,通过分析国内外学者对于志愿者动机的研究,可以将志愿者参与动机概括为以下四个方面。

(1)利己性——参与志愿活动可以充分利用业余时间充实、锻炼自我,增加人生阅历,学习新技能,提高能力。

(2)利他性——加入志愿者组织的主要原因就是为了帮助需要帮助的人,服务社会。

(3)社会性——志愿者在参与志愿服务的过程中,会接触不同行业的人,拓宽人际交往关系,

由此受到社会化影响,更加坚定地认为参与志愿活动是他们的责任^[6]。

(4)需求层次理论——在实现了生理、安全的基本需求之后,产生较高层次的相互信任、爱和自我实现的需求。参加应急救援志愿者组织,能够获得尊重和实现自我价值。

我国的志愿者申请注册环节中,没有设置具体的志愿者参与动机与目的的选项,没有对申请人的参与目的和动机的信息进行采集。因此,以后在志愿者激励方式的选择上,志愿者组织难以根据志愿者参与动机的差异采用不同的激励方式对志愿者实施激励,导致激励方式的适用性不强,志愿者在参与志愿活动后由于达不到目标期望,会对志愿者造成很大的打击,使志愿者志愿服务的热情逐渐消散,最后退出志愿服务活动。

3.2 缺乏规范的政策法律规定

目前,我国现有的涉及到志愿服务方面的相关法律法规主要有《中国注册志愿者管理办法》^[7]、《社会团体登记管理条例》^[8]、《民办非企业单位登记管理暂行条例》^[9]、《中华人民共和国突发事件应对法》^[10],地方性志愿服务方面的管理规定和办法,如《广东省青年志愿服务条例》^[11]等。

从我国现行的有关志愿者的法律政策来看,其中都没有明确的说明志愿者激励机制的实施方案和要求,《中华人民共和国突发事件应对法》^[10]中第二十六条规定:县级以上人民政府及其有关部门可以建立由成年志愿者组成的应急救援队伍,并应当加强专业应急救援队伍与非专业应急救援队伍的合作,联合培训、联合演练,提高合成应急、协同应急的能力^[10];第六十一条规定:公民参加应急救援工作或者协助维护社会秩序期间,其在本单位的工资待遇和福利不变;表现突出、成绩显著的,由县级以上人民政府给予表彰或者奖励。县级以上人民政府对在应急救援工作中伤亡的人员依法给予抚恤^[10]。

从上述条款可以看出,条款主要针对的是政府在突发事件应对中所采用的各项措施,强调的是政府专业的应急队伍,对志愿者组织却基本没有实质性的规定,只是对志愿者组织配合政府救灾活动做出了原则上的说明,对志愿服务过程中的许多具体问题缺乏明确的说明,在志愿者的人身保险、滥用志愿者名义、志愿活动过程中对于志愿者的激励办法、志愿者与工作单位的关系协调、志愿者组织基金的设立、有关政策扶持如项目引导政策、税收政策等问题尚未有明确、具体的规定。

应急救援志愿活动比一般志愿活动具有更大的风险性,缺乏法律政策上给予应急救援志愿者足够的保障,没有规范的政策法规来引导规范应急救援志愿活动,科学的对应急救援志愿者组织进行发展和管理,势必会对应急救援志愿活动的开展造成极大困难,公民参与应急救援志愿活动顾虑重重,严重挫伤公民的参与热情,不利于我

国应急救援志愿服务事业的发展。

3.3 激励方式单一,过分强调精神激励,不重视负激励方式

志愿者组织作为社会应急管理的“第三部门”,对社会危机的有效管理起到重要作用。因此,志愿者组织对志愿者采用何种方式的激励机制以达到保持志愿者参与志愿服务热情,对促进志愿者组织稳定发展等至为重要。

志愿者组织通常以志愿精神、助人愿望、表彰奖励等精神激励方式鼓励志愿者参与志愿服务活动,过分强调志愿者参与志愿服务的意义和重要性,采用这样的激励方式在志愿者参与志愿活动初期确实能够起到提高志愿者参与的热情和责任感的激励效果,但随着志愿活动的进行,如此单一的精神激励方式会导致志愿者对激励方式的敏感度下降,志愿服务热情降低,对志愿服务工作也会产生懈怠。随着志愿者服务事业的发展,志愿服务的内容越来越专业化、多元化,需要志愿者个人的投入越来越多,传统的只注重精神激励的激励已经很难达到对志愿者的激励效果。

负激励是指对于志愿者在志愿活动过程中的不良表现或行为,采用惩罚式的处理方法,通过批评、处分、减少奖酬或者罚款等措施对志愿者进行惩罚或批评。缺乏负激励措施志愿组织将会成为社会黑暗面的滋生地,挫伤志愿者的积极性、加大志愿者的流失、影响志愿者组织的社会形象。对于应急志愿服务工作而言,应急救援志愿者的不良行为直接影响到应急救援工作的进度和效果,影响到被救助者的生命健康安全,对自身的安全造成了很大的隐患,对应急救援行动造成很大的负面影响。

4 关于完善我国应急救援志愿队伍激励机制的几点对策

通过分析我国应急救援志愿服务激励机制存在的问题,借鉴国外的成功经验,为增强我国应急救援志愿队伍的激励效果,提高应急救援志愿者参与应急救援志愿服务的热情,保持应急救援志愿者在志愿服务过程中的战斗力,提出以下几点对策。

4.1 激励机制多元化

根据应急救援志愿者的参与动机采取多元化的激励方式,在应急救援志愿者申请登记过程中将其参与动机作为其中一项重要内容加入应急救援志愿者登记注册表中,由此来判断、掌握应急救援志愿者的参与动机及目标期望,有针对性地对志愿者进行系统分型,制定不同类别的激励办法。

重视负激励方式的运用。在应急志愿活动过程中,必须严格管理应急救援志愿者的行为,制定应急救援志愿者行为规范,并对其进行要求和

监督,避免应急救援过程中负面事件的发生,警示其他应急救援志愿者,以保持应急救援志愿者组织内部的纯洁,树立良好的公众形象。对此,可采用管理上的一般办法,如警告、整顿、改组、注销等惩罚措施来规范应急救援志愿者的行为。

要综合运用多种激励方式,对于不同目标期望的应急救援志愿者,应急救援志愿者管理部门可和社会各部门和企事业单位进行对接,依托社会的支持完成对应急救援志愿者的激励过程,如:对于有社会认可目标期望的应急救援志愿者,对其进行一定范围的表彰宣传,通知其工作单位,向其颁发奖章、证书;对于有技能获取目标期望的应急救援志愿者,可以依托企业、院校对其进行专门的技能培训,颁发相应技能证书,对承担应急救援志愿者技能培训的企业、院校,对其给予政策上的优惠;对于有考学、晋职目标期望的应急救援志愿者,应急救援志愿者管理部门可与院校、企事业单位研究制定人才管理办法,对于参与志愿服务的人员给予加分或优先考虑,如:参加应急救援志愿服务的大学生,可以对其在学业上评优,对于参与应急救援志愿服务的公务员对其在道德范围的考核上进行加分。

综上所述,在应急救援志愿者激励方式选择上,应对在传统精神激励方式的基础上,注重应急救援志愿者的参与动机,综合考虑采取激励方式,通过内在激励、外在激励、物质激励、精神激励的同时,重视负激励,多种激励方式相结合,使应急救援志愿者的个人期望和组织目标相一致,激励应急救援志愿者以更大的热情投入到应急救援志愿服务事业之中。

4.2 激励制度规范化、具体化

国外在志愿者激励政策层面上做得具体、细致,为志愿者提供了很多优惠政策,能够很好地吸引公众参与到志愿活动之中。如:德国通过对志愿者实行免除兵役,政府为志愿者购买法定义务保险,设立志愿者奖励项目,志愿者在交通、房租、升学、就业等方面都有优惠奖励和额外加分等政策,英国为参加志愿服务的大学生减免学费,美国设立专项基金为突出志愿者提供奖励,根据救援任务的情况给予志愿者一定的补偿,并设立奖学金,作为大学生在校期间人才考核的重要标准。

我国可以借鉴国外志愿服务的相关政策,结合实际,制定适用于我国国情的应急救援志愿者的激励办法,通过在法律政策上制定类似的条款,给予应急救援志愿者组织和应急救援志愿者实际、具体的政策支持和引导,使应急救援志愿者激励方式在法律层面上规范化、具体化,政策上能够有效激励应急救援志愿者,使其能够得到最大限度的保障,达到其参与志愿活动的目标期望,吸引特定的人群,以此来达到吸引和激励的双重目的。

针对应急救援志愿服务的法律政策,应涉及

到应急救援志愿者组织的资金来源、活动规范、组织管理,涉及到应急救援志愿者的招募、培训、保障、激励、保险等诸多相关事项,解决应急救援志愿者的后顾之忧,使应急救援志愿活动的开展有法可依,能够得到社会认可,应急救援志愿者组织的运行和发展有法律政策上的支持和运行经费的稳定来源,应急救援志愿者参与应急救援活动具有法律保障,通过一系列的法律政策使应急救援志愿服务相关法律规范体系化。在由应急救援志愿者管理部门统一对应急救援志愿者实施激励的方式上,通过建立应急救援志愿者参与应急救援志愿活动的记录册,详细记录应急救援志愿者参与应急救援服务的时间和次数,依据应急救援志愿者参与的时间、次数和发挥作用的大小对应急救援志愿者进行评定,依据评定的结果对应急救援志愿者进行其对应目标期望的激励。

4.3 激励过程持续化

对应急救援志愿者的激励应该贯穿到整个应急救援志愿服务过程中,通过不间断的激励使其保持最佳工作状态,确保应急救援工作高效完成。

在应急救援志愿服务前要对应急救援志愿者进行鼓励动员,激发其光荣感、使命感、成就感、创造力和战斗力,消除其在志愿活动过程中的不良情绪,保持高效的工作效率;在参与应急救援志愿服务之前要对志愿者进行专业培训,强化其专业技能,提高其参与应急救援志愿服务的信心,使之能够胜任应急救援服务,最大限度地发挥专业技能和才能。

在应急救援志愿服务过程之中也要做好激励工作,应急救援工作的战线可能会拉长,应急救援志愿者长时期在艰苦环境中进行志愿服务工作,其精神状态不可避免会出现疲惫、紧张、懈怠的情况,这不仅会影响志愿服务工作的效率,还会对自身安全造成很大隐患。因此,在应急志愿服务过程之中要组织进行对应急救援志愿者的慰问、看望,解决其存在的困难,消除其疲惫感。

在应急救援服务工作结束后要对其在志愿服务过程中的行为进行综合评价,对在志愿服务过程中表现突出的个人进行表彰,采取适用于应急救援志愿者参与动机的激励方式进行激励,以实现激励的目的,对在应急救援志愿者服务过程中其行为有违应急救援志愿者服务精神,对应急志愿服务造成不良影响的个人,应采取负激励的方式进行处理,使个人能够改正,消除不良影响。

5 结论

随着我国社会建设的不断完善,公民社会意识的不断提高,我国志愿服务事业向专业化、全民化、法制化不断迈进,应急志愿服务这一理念必将更广泛地为我国公众所接纳,公民参与应急

救援志愿服务的热情必将越来越高, 势必把我国应急救援志愿服务事业推向一个新的高度。本文在总结国外应急救援志愿队伍激励机制经验做法的基础上, 提出了加快我国应急救援志愿队伍激励机制建设的基本思路与方法, 期望能够对完善我国应急救援志愿队伍建设, 更好地发挥应急救援志愿队伍的职能起到抛砖引玉的作用。不当之处, 还望专家不吝赐教。

参考文献:

- [1] 张玉平. 我国应急志愿服务研究[D]. 太原: 山西师范大学, 2014: 17-19.
- [2] 孙语圣, 宋启芳. 论中国红十字会灾害应急体系建设[J]. 防灾科技学院学报, 2014, 16(2): 2-3.
- [3] 昌业云. 德国专业化应急救援志愿者队伍建设经验及其借鉴[J]. 中国应急管理, 2011, 2(3): 21-24.
- [4] 历华. 美国应急管理做法及其呈现的新特点[J]. Modern occupation safty, 2009, 12(96): 36-37.
- [5] 国家行政学院课题组. 英国、德国、瑞典应急管理教育培训的主要做法及启示[J]. 中国浦东干部学院学报, 2009, 3(3): 118-121.
- [6] 金晶. 中国应急救援志愿者组织的发展现状和功能的研究[D]. 上海: 上海师范大学, 2007.
- [7] 共青团中央. 中国注册志愿者管理办法[EB/OL]. [2013-11-01]. <http://baike.baidu.com/link?url=kTAynYtFck-UAZqEGOZaAIJLOc7VcP00anbHfqpZEmBjVQUwFbTmKV36wFSdxoDSjCpLCtaHZSrXFBgYuhv7-q>.
- [8] 中华人民共和国国务院. 社会团体登记管理条例[EB/OL]. (1998-09-25) [2013-11-01]. http://baike.baidu.com/link?url=d5al6uCRCHpVnInpIQljW1E_0wUqK0tcQmlk6WEQsgMNUSn7hjjutEuNCV5JCy4PQxCJA5znTWBVpGRmBiY_.
- [9] 中华人民共和国国务院. 民办非企业单位登记管理暂行条例[EB/OL]. (1998-10-25) [2013-11-01]. http://baike.baidu.com/link?url=Nw9220egiRB3EJOz5qYn1tydCu3mNEo_0WBj6LsB9yrhB3uTQP2pMLWuQl-Q7GXgUnVhFBezT5nOjDygsAiUq.
- [10] 中华人民共和国突发事件应对法[S]. 北京: 中国法制出版社, 2007.
- [11] 广东省人民代表大会常务委员会. 广东省青年志愿服务条例[EB/OL]. (2010-09-01) [2013-11-01]. <http://baike.baidu.com/view/8110005.htm>.

Emergency Rescue Volunteers Incentive Mechanism Research in China

GUO Qiyun¹, WEI Qing¹, LIU Song² and XIA Yixue¹

(1. Chinese People's Armed Police Force Academy, Langfang 065000, China;

2. Fire Crops of Tianjin, Tianjin 300400, China)

Abstract: Through analysis contrast on the construction of emergency rescue in our country and abroad volunteer team, found that the emergency rescue volunteer team incentive mechanisms exist for volunteer participation motivation of emergency rescue not value, regulations and policies of the incentive mechanism is not sound, the incentives of a single, etc. Combined with the actual situation in our country, draw lessons from foreign emergency voluntary services to the advanced experience of developed countries, emergency relief volunteer team in China, main problems of incentive mechanism, proposed from diversified incentive mechanism, incentive system standardization, incentive process steps three aspects to perfect our emergency relief volunteer team incentive mechanism, effectively improve the whole combat effectiveness emergency rescue volunteer team in China.

Key words: emergency rescue volunteer team; incentive mechanism; countermeasures and suggestions

(上接第 159 页)

Experiment Research and Market Prospect of New Pesticide Degradation Agent

YIN Fang, ZHANG Wudi, ZHOU Xi, ZHANG Zhen, ZHOU Shuangshuang,
ZHAO Xingling, WANG Changmei, LIU Jing, MAO Yu, YANG Hong and LIU Shiqing
(Yunnan Normal University, Kunming 650500, China)

Abstract: The organophosphorus degradation agent, obtained from crofton weed and crop stalk, can be used for degradation of pesticide residue of crops and soils. The degradation effect is between 70% and 80%. Through marketing investigation and feasibility analysis, the organophosphorus degradation agent is expected to become potential pesticide residues degradation, which provides a new pathway of resolving land plant pollution and securing food quality security for our agricultural farmer.

Key words: Organophosphorus degradation agent; crofton weed; straw wastes; land pollution; potential manufacture and application, agricultural products safety