

刘严萍, 韩朝辉, 何继新. 政府与民间救援组织应急协同现状及改进路径研究——以河南安阳为例[J]. 灾害学, 2018, 33(2): 177–180, 187. [LIU Yanping, HAN Zhaohui and HE Jixin. Study on the current situation and improvement path of emergency coordination between government and private rescue organizations—a case study of Anyang City, Henan Province [J]. Journal of Catastrophology, 2018, 33(2): 177–180, 187. doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2018.02.031.]

政府与民间救援组织应急协同现状及改进路径研究 ——以河南安阳为例*

刘严萍¹, 韩朝辉², 何继新¹

(1. 天津城建大学 经济与管理学院, 天津 300384; 2. 河南省安阳市政府应急办, 河南安阳 455000)

摘要:以河南安阳市为研究区, 基于实地调研, 首先对目前政府与民间救援组织在应急管理现存问题进行分析; 其次, 对其成因进行全面梳理; 在此基础上, 探索改进路径, 旨在从应急准备阶段, 建立起系统性改进路径, 实现各方主体理念科学转变、职责合理分工、力量正确配置、演练规范有序, 以切实引导突发灾害下救援活动、善后恢复工作的有序、有效开展, 最终保障民众生命财产安全。

关键词:政府; 民间救援组织; 应急协同; 改进路径

中图分类号: X43 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-811X(2018)02-0177-05

doi: 10.3969/j.issn.1000-811X.2018.02.031

随着新公共管理理论的发展, 多主体参与的理念逐步为公众所了解和接受。在政府职能市场化、社会化转型的过程中, 应急管理领域存在的政府与民间救援组织的应急协同困境, 广受社会关注。汶川地震、上海地铁10号线列车追尾事故、上海外滩踩踏事故、“8·12”天津港爆炸事件、九寨沟地震等突发事件, 暴露出在应急准备、响应、处置、善后等应急过程不同层面存在的应急协同失效或低效问题。随着风险社会的到来, 突发事件逐步增多, 如何从实际出发, 科学推进政府与民间救援组织应急协同工作, 实现从目标统一、资源整合、预案衔接、培训演练至现场协作等全方位协同, 是目前迫切要解决的现实问题。基于从实际出发的理念, 本文从政府应急管理机构和民间救援组织成员的双重视角切入, 针对河南安阳地区以往突发事件处理过程中的应急协同情况, 开展实地访谈, 取得一手资料。通过整理分析, 以现状、成因、改进路径为主线, 对政府与民间救援组织应急协同问题进行了系统分析与研究。借助这一研究, 查找我国在地方层面, 应急协同工作存在的潜在不足, 拟定从法律制度、技术平台、社会文化等多个方面的改进途径, 促进应急协同实际成效的提高, 保障公众生命财产安全。

应急协同是指多个主体, 为了共同的目标, 通过资源共享、信息共享而减少不必要的重复工作, 形成的应急合作关系^[1-2]。应急协同领域, 存在大量研究成果: 徐玖平等基于善后恢复特定的

背景下主体间的协同方式进行了相应探索, 提出基于项目管理理论的善后恢复中主体间合作运行模式^[3]。成熟范例、协作理念、组织结构、管理体制、信任程度、信息、意愿、协作稳定性等是影响协同关系的主要因素^[4-6]; 政府长期占位、法律缺失、资源供给失衡、媒体网络管理滞后、内部建设不足、组织合作意愿及合作水平低, 组织功能及合作定位模糊, 发展不均衡, 社会公信度不高、政府扶持不足、独立性缺失等, 严重制约了应急协同效果^[7-9]。闪淳昌提出应构建社会力量全过程参与应急管理的长效机制, 消除非政府组织参与应急管理的制度障碍和瓶颈, 使其有序参与应急活动^[10]。薛澜等提出应在区域试行应急合作网络平台, 政府作为主导, 倡导重视灾前社会组织应急能力培育工作, 并提出从相互认知、知识共享、沟通协调、资源——功能整合、联合行动等方面建立网络合作运行机制^[11]。文献分析发现, 国内外学者对应急协同的探究尚存在一些不足: ①多聚焦于应急响应和善后恢复阶段, 也有一部分学者开始提出并着眼于全过程的应急协同理念, 但是他们对应急准备阶段的协同研究均未引起足够重视。②不同自然地理状况及社会经济背景下, 致灾因子不同, 导致社会应急需求各异。现有研究极少从社会公众的立场, 剖析现阶段, 社会层面对于社会组织救援需求的类型及程度。③多侧重于对应急协同现状与原因分析, 缺少结

* 收稿日期: 2017-07-26

修回日期: 2017-09-20

基金项目: 天津市委科研计划项目“城市风险治理中政府—非政府组织协同模式及路径选择研究”(2016CJ23)

第一作者简介: 刘严萍(1979-), 女, 河南省汝南县人, 博士, 讲师, 主要研究方向为城市安全管理. E-mail: liuxiaw@126.com

合地方实际情况的,地方性推行模式、平台机制设计、路径推进的系统性研究。鉴于此研究现状,本着从实际出发的理念,本文采用实地访谈方法,选取河南安阳为研究区,从微观层面,透视应急协同存在的实际困境及成因,并针对性地构建解围路径。

1 研究区选择及其概况

安阳地处河南省北部,属于暖温带大陆性季风气候,西倚太行山,东连华北平原,地势西高东低,西部山区最高峰海拔 1 632 m,东部平原最低处海拔仅仅 50 m。境内分布有山区、丘陵和平原,地形地貌多样,年降水变率大,暴雨等气象灾害频繁。安阳地区主要应急专业力量是消防、公安队伍,现有消防队员 520 人,矿山救援队员 20 人,从事危化品生产、储存、运输的相关企业共 274 家,放射性物品相关企业 200 家。现有越野一族救援队、壹基金救援联盟河南户外救援总队安阳支队、蓝天救援安阳分队等民间救援组织 40 余支。

2 应急协同面临的现实困境

2017 年 5-7 月,课题组深入安阳、林州、内黄、滑县等地区,对应急办工作人员以及近年参与应急准备、应急救援、善后恢复等活动的民间救援组织展开访谈,就双方在应急协同存在的潜在问题进行了较为深入的了解。经调研发现,现存问题主要可以概括为以下四个方面:

(1) 应急准备方面

专业救援力量与民间救援组织预案衔接性不足。民间救援队的预案,其科学性、完备性、可操作性均未得到专业性指导,民间救援组织之间联合演练较多,而与专业力量的联合演练频次较少。虽然各方主体均认识到联合演练,对于应急响应速度、应急救援成效、恢复重建时效等的重要性,但碍于预案质量参差不齐,实际层面联合演练工作难以有效推进。

(2) 应急响应方面

鉴于只有部分民间救援组织得到民政局注册,整体缺少“法律合法性”,尚未纳入到市应急管理平台中。民间救援组织对预警信息资源的获取渠道不足,目前主要依靠安阳市政府应急办组建的安阳应急微信群。对于公众求救信息的获取则主要依靠公众直接电话求救、红十字会等。

(3) 应急处置方面

鉴于民间救援组织对于本地地形地貌的熟知、加之灵活、机动、不同专业领域技能的操作能力,民间救援力量成为驻安阳部队及消防官兵的有力辅助,获得“社会合法性”。但其因缺少信息的支

撑、相应的自我保护装备不全、救援装备有限,使得救援现场部分地方重复,部分地方空白,制约了应急资源配置。

(4) 善后恢复方面

民间救援力量主要是开展当地民政局、红十字会的善后物资传送、灾后伤残康复、心理疏导、灾情辅助统计等活动,欠缺房屋拆除、重建、生态环境保护等知识和技能。民间救援力量所提供的善后服务缺乏可持续性,亟待政府引导、来自科研院所、高校等部门的专家学者、国际性救援组织的帮扶和指导,从而根据实际需求征集社会资源。

3 成因分析

3.1 法律法规层面

法律法规层面存在不完善之处。目前,国家最新的能够为民间救援组织活动所依据的是 2017 年 6 月 7 日,国务院常务会议通过了《志愿服务条例》草案(以下简称《草案》)^[12],地方性法规而言,2017 年 6 月 15 日,《河南省志愿服务条例》(以下简称《条例》)起草工作第一次会议刚召开^[13],目前河南省范围内的志愿者活动还未有地方性法规规范。面对安阳实地,民间救援组织的行为规范,还只能从《志愿服务条例》草案给予分析和解读,结合实地调研出现的情况,对于其中的一些条款,存在的欠缺,做出以下浅显的分析。

(1) 尚持有被动等待式管理的传统理念

被动式注册,面临部分民间救援组织成员不愿意注册登记的问题。原因主要有:①为保障对公众求救信息应急响应的快速有效性;②一些单位并不支持所属员工参与灾害救援活动,民间救援志愿者因时间无法在从已有法律法规层面得以保障,未进行注册登记。为此,课题组查阅了 2017 年江苏省志愿者服务条例、北京市志愿者服务条例,对于民间救援志愿者时间保障方面的权利,对此,均未有明确。

(2) 对应急救援志愿者伤亡保险规定不全面

草案第十九条中提出,志愿服务组织安排志愿者参与可能发生人身危险的志愿服务前,应当为志愿者购买相应的人身意外伤害保险。但具实际调研材料表明,主要存在三个方面的问题:①民间救援志愿者人身意外伤害保险皆为队员个人支付。从实地访谈情况来看,目前林州、安阳等地民间救援骨干队员的流失现象较为严重与普遍。②民间救援志愿者的人身意外伤害保险参保困境。③民间救援志愿者的参保类型是否符合保险公司的赔付前提。

(3) 认证及培训费用来源尚未明晰

在民政局注册需要的认证及阶段性培训费用,目前为民间救援组织队员自行承担,未能得以法

律法规条文的实际支持和保障。《草案》第十四条志愿服务组织应当对志愿者进行志愿服务知识、技能培训和安全教育。第十八条 志愿服务协议一般包括以下内容:其二、当事人的权利、义务。从以上条款中,均未对民间救援组织的成员,其接受培训的权利做出细致规定。

3.2 体制层面

我国政府灾害管理管理,多年来,政府为主导,做出了实际的成绩,但是还存在一些实际层面的问题,我国的应急管理工作较之国外,起步较晚,因此,难免还有很多体制层面的需要改进之处。“一案三制”的提出,是我国应急管理中,具有里程碑意义的事项。应急管理工作,国情不同,国外的经验,可以作为借鉴但是不可以照搬,所以体制的改进工作,需要在各种灾害发生后,及时总结、研讨,并上升到理论层面,完善现有的理论,这需要一定的时间。我国灾害管理体制仍未摆脱以应急响应为主导的设计,功能与目标设计仍基于应急响应建构,其他阶段上,功能发展迟滞^[1]。我国民间救援力量的出现和发展,主要是民众经历了汶川大地震伤亡沉痛激发下,发展起来,这一点,极为类似日本东大地震后,日本民间救援力量的激增,这是社会发展遭遇巨大灾害风险冲击后的社会民众心理和理念发展的必然。长期来,部门功能和目标都在围绕应急响应阶段,所以“关口前移”的提法,在经过这些年,仍然没有落实到实际层面。从应急准备阶段,就着手调整灾害管理的体制架构,已经成为必须。虽然,我国地形地貌多样,不同地区间存在自然地理条件、经济实力状况、社会发展情况等方面的显著差异,但是国家层面的体制调整,是基本前提,只有在这个前提下,地方政府的灾害管理体系调整,对于政府、民间救援组织、公众等多方主体力量的整合,才能有科学合理的参考前提,同时,各个地方的体系调整,才能最后围绕国家层面的体系,形成统一框架,以中央带动地方,以地方反馈中央,紧密协同。

3.3 政府层面

(1)“协调”角色的尴尬

据我国《中华人民共和国突发事件应对法》^[14]、《国家突发公共事件总体应急预案》^[15]对于应急部门工作的界定,处于协调地位,因此,虽然我国很多城市都建立了数字化管理中心,但在推动气象、国土、消防等多个部门的数据整合,地方政府应急办能力有限。加之我国并未以法律法规明确规定,民间救援力量在应急管理工作中的所处的地位,所能接触到的信息底线,因此,专业预警信息还未实现对民间救援力量的开放和共享。

(2)受法律法规条款缺失或不明晰等的制约

地方政府没有一部可以借鉴的管理民间应急救援力量的法律或地方法规。在一个依法治国、

有法必依的社会里,没有法律依据而开展相应的工作,要担负各种的风险。一方面是没有相应的专门的针对民间救援组织管理的法律法规条文,来明确政府主体应做的工作,所具有的权利,实际推行工作所参考的流程;一方面是工作做不好,突发事件处置不好,所要面临的行政问责。所以,地方政府应急办处于工作方法创新和问责的两难境地。

(3)对民间救援力量辅助性功能认知不全面

一些地方政府的应急管理工作人员,没有认识到大灾到来的时候,民间救援力量的重要性。且缺少应急管理理论和实践知识,使得他们只片面看到了本地化救援中,民间救援组织成员数量较少、装备不齐备、救援对象数量较少且单一,而未对于我国近年来,因全球气候变暖、生态环境破坏带来的特大暴雨、暴雨引发的洪涝、泥石流等潜在的灾害风险,因灾害应急不当可能引发的群体性事件、公共卫生事件的风险严峻形势,产生科学防范的意识。

3.4 民间救援组织层面

(1)成立的契机和专业技能各异

从实地访谈情况而言,各个民间救援组织产生契机有些许差异,有的是退伍军人、私营企业人员、无线电爱好者、户外汽摩爱好者,参与应急救援活动的过程中,逐渐形成规模。目前他们受制于身份职业差异、技能水平差距,没有形成规范的组织结构,缺少相应的人力及财务管理制度,这造成他们在实际救援、恢复重建过程中的协同能力较差,不能高效协同完成救援任务。

(2)思想政治素养亟待改进

思想统一,是行动统一的前提。是多年来,公安、消防、武警力量能够在多次重大灾害中,攻坚克难,救民于重灾之地的关键和精髓。缺少统一的思想引领,这给民间救援组织力量的整合,带来了宏观层面的问题。以安阳地区为例,虽然安阳市应急办于2017年6月开始着手试图以民间救援应急协会的形式来整合整个安阳地区的民间救援组织,但是现实层面,由于各个组织间缺少统一的思想引导,目标及资源整合工作一再停顿。

3.5 社会文化层面

我国社会文化对于民间救援工作,还欠缺支撑。

(1)我国社会法发展,长期以来,对于灾害风险的意识较为薄弱,对于灾害发生后,通常还是等待被救援,大部分人还是缺少自救和互救的意识。我国政府职能长期以来给予民众的认识就是,政府出动专业救援力量开展救助工作。面对不断发生的各类灾害,政府力量其实是有限的,民间救援力量具有熟悉本地自然地理地貌,熟悉本地居民的诸多优势。实地调研发现,对于林州等山区而言,很多民间救援力量通常是以第一时间进入现场,这和他们近距离赶赴灾害现场有一定关

系,也和他们熟悉本地情况有关。

(2)我国社会文化对于企业所应担负的社会责任宣传和认知不足,其实在美国等一些国家,民间救援组织的资金,很多来源于企业捐助。因为政府职能在转型过程中,政治职能在逐步向市场化和社会化方向转变,国家财政支出需要用到教育、医疗等多个方面,不能大幅度增加在应急准备工作上的额度,因此,有必要通过社会文化建设,鼓励各类企业,对于民间救援组织的应急准备活动,进行捐助。

(3)社会文化缺少对于公众在民间救援组织发展方面的正确引导。很多社会公众,还没有认识到民间救援组织,是政府专业救援力量的有效辅助形式。他们的存在和发展,本身是为了社会公众本身的生命保障救援的。民间救援志愿者顶着自身生命危险到达灾害现场,顶着家庭和单位的不理解、不支持,很多队员精力憔悴,加上他们的行动未得到社会公众的回应,只是简单地被列入精神文明层面,而未从安全文化高度认识到其存在的关键性意义。

4 改进路径

针对以上不同原因,最终造成的政府和民间救援组织在应急管理方面的协同困境,课题组从完善相关法律法规、调整灾害管理体制、坚定政府主导作用、提升民间救援组织素质和技能、推进社会安全文化等多个方面,系统构建了改进路径。

(1)完善相关法律法规

任何一项公共政策的制定,公众参与起到促进合法化进程的作用。因此,《草案》应全面向社会公开,以政府网站公开透明的形式,向社会公众,征集意见,以全面了解《草案》可能存在的不足,及时调整和完善。在地方政府层面,必须要以行政方式,督促地方性志愿者服务条例的制定和实施工作,要以中央为核心,集中召开全国各地地方政府的座谈会,集中听取各地在民间救援组织力量管理方面的经验教训,鼓励地方政府之间交流。

(2)灾害管理体制的调整

国家应以社科重大招标项目、智库等形式,开展灾害管理体制创新研究的工作,以清华大学、中科院研究所等院所牵头,针对灾害管理体制存在的问题,开展全国性的实地调研,以客观、实际、全面、层级式的访谈资料和统计资料为基础,政府、高校、科研院所、气象、国土资源等各部门、社会公众,共同探讨我国灾害管理体制的改进路径。尤其是,要在这一研讨过程中,立足到应急准备的阶段和视角上来,切实推进“关口前移”落地。

(3)坚定政府引导作用

应急管理工作,必须要坚定政府的主导作用,以政府为核心,在科学调整现有灾害管理体制的

基础上,坚定推进各部门的资源,尤其是信息资源整合,优化配置。要切实发挥地方政府数字化应急管理平台的“神经中枢”作用,把受灾信息及时报上来,把各部门灾害预警信息整合并快速、准确发送到骨干救援队伍和民间救援组织队伍中去,以科学的技术为后盾,以严格的信息传递机制为保障,保障一线救援工作的准确、及时开展。

(4)提升民间救援组织素养

由于我国的民间救援组织目前参差不齐,且刚起步,有必要在一定条件下,建立中国共产党组织,以发挥民间救援组织内部,中国共产党党员的先锋作用,提高他们的思想素养,提高组织凝聚力及纪律性,最终为了实现应急准备阶段的演练等规范性,早日实现与骨干救援力量预案的衔接,保障在灾害到临之时,一线救援的协同行动能力。

(5)推进社会安全文化

因此,社会文化必须要发挥正向导向作用,要通过社会文化的构建,使得更多人来认识到民间救援志愿者的生存状态,理解和关爱他们,并对他们的实际行动给予认可。为此,政府宣传部、各企事业单位、高校等,应通过多种多样的方式,将安全文化推进到社会各个角落,让全社会共同认识到灾害风险社会下,每个公民应肩负的责任,每个企业应肩负的社会责任。

致谢:感谢安阳地区民间救援组织对本文实地访谈和网络访谈提供的帮助。

参考文献:

- [1] Drabek T E. Strategies for coordinating disaster responses[D]. University of Colorado, 2003.
- [2] Ramirez D. Improving crossborder disaster response by enhancing collaboration and cooperation between the United States and Mexico through universities [D]. San Diego State University, 2003.
- [3] 徐玖平,卓安妮. NGO与地方政府合作参与灾后重建的综合集成模式——以汶川大地震为例[J]. 灾害学, 2011, 26(4): 127-133.
- [4] Mcentire DA. Coordinating multi-organisational responses to disaster: lessons from the March 28, 2000, Fort Worth tornado[J]. Disaster Prevention & Management, 2000, 11(5): 369-379.
- [5] Yoder - Bontrager D. Nongovernmental Organizations in Disaster and Coordination: a Complex Adaptive Systems View[M]. Dissertations & Theses - Gradworks, 2014.
- [6] Kapucu N, Garayev V. Designing, Managing, and Sustaining Functionally Collaborative Emergency Management Networks[J]. American Review of Public Administration, 2013, 43(3): 312-330.
- [7] 孔庆茜. 突发性灾害治理——政府与非营利组织的良性互动[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2013(4): 119-126.
- [8] 张勤. 促进社会组织参与公共危机治理的路径探析[J]. 中国行政管理, 2010(6): 88-92.
- [9] 康伟,陈茜. 公共危机协同治理视角下的组织合作问题研究[J]. 行政论坛, 2015(1): 14-17.
- [10] 闪淳昌. 应急管理的发展态势与思考[J]. 安全, 2015(1): 1-2.

(下转第187页)