北京市应急志愿者队伍发展现状与问题研究

□王 颖[1] 白鹏飞[2] 王 晔[2]
[1. 北京理工大学 北京 100081； 2. 中国科学院大学 北京 100049]

[摘 要] 芦山地震救援见证了民间救援力量的成长，但同时也反应了我国应急志愿者队伍中存在的一些问题。以北京市应急志愿者为研究对象，从应急志愿者队伍发展的现状、应急志愿者的能力和培训，以及北京市专业应急志愿者建设等方面进行了探讨，分析北京市应急志愿者队伍管理与发展中的特点和存在的问题，以期能够为北京市应急志愿者队伍健康发展和科学管理提供参考。

[关键词] 应急志愿者；现状与问题；应急救援；非政府组织
[中图分类号] D523 [文献标识码]A [文章编号]1008-8105(2014)04-0016-06

引言

2013年4月20日8时2分在四川省雅安市芦山县(北纬30.3,东经103.0)发生了7.0级强震。在芦山地震的后续救援中，关于志愿者参与救援的新闻不断被报道，出人意料的是，不少新闻媒体对志愿者救援给出了负面报道，炮轰志愿者给地震救援“加堵添乱”。地震救援是一项专业并具有高度危险性的工作，业余人士仅凭一腔热血，盲目冲锋陷阵，很难对救援工作起到正面作用，诸如雅安地震救援中有志愿者被坠石砸伤身亡的事件，是令人痛心和值得深刻反思的。

志愿者如何有序地参与到地震救援工作中，志愿者在地震救援中的定位和作用，以及如何培养和使用应急志愿者队伍等一系列问题在四川雅安地震救援中受到了社会各界的广泛关注。贾群林、郑荔等在对德国、瑞士应急志愿者队伍建设模型进行了调研考察，详细介绍了应急志愿者分类、能力培训及在应急救援中定位等方面内容，这对我国正在探索的以城市社区为单元组建志愿者队伍的做法和构想有一定的借鉴作用[1]；韩芸对我国应急救援行动中志愿者管理模式与运行机制进行了探讨和总结[2]；杨桂英从招募、认定、培训、监督与评价、处理自发志愿者、管理志愿者压力等方面讨论了应急志愿者队伍的建设思路[3]；宋劲松、王宏伟等对美国应急志愿者及欧洲应急支援者管理制度及参与模式进行了总结和分析，在借鉴国外的经验并结合中国实际的基础上，提出了完善我国应急志愿者管理制度的建议[4~5]。

北京作为我国政治文化中心，拥有丰富的社会资源动员潜力，在应急管理上，政府也高度重视应急志愿者队伍的培养和建设。2013年2月，北京市突发事件应急委员会办公室正式颁布了《北京市应急志愿者管理暂行办法》，倡导符合条件的社会力量成立应急志愿者组织，鼓励公众尤其是具有应对突发事件专业知识与技能的人员加入应急志愿者组织。本文选取北京市应急志愿者为研究对象，从应急志愿者队伍发展现状、应急志愿者管理培训及专业应急志愿者队伍建设等方面进行了深入研究，分析北京市应急志愿者队伍管理与发展中存在的问题，并提出相关建议对策。

一、自救互救的作用分析——以地震灾害为例

地震救援力量可细分为专业地震救援力量和民众自救互救力量。在专业救援力量建设方面，我国近年已有了长足的发展，目前全国已有31支省级地震救援队（大多依托公安消防部队组建），33支武警工化救援队（承担抗震救援任务）；但在民众自救互救力量的建设方面，我国基本还处于空白。所以，

[收稿日期] 2013－11－11
[基金项目] 中国博士后基金（2012M510595）.
[作者简介] 王颖（1968– ）女，北京理工大学系统风险研究中心博士研究生；白鹏飞（1982– ）男，中国科学院大学管理科学与工程流动站博士后；王晔（1958－ ）女，中国科学院大学应急管理研究中心办公室主任、副教授.

当大灾大难来临时，由于民众自身自救互救意识和能力的缺失，在应急救援方面对国家的依赖性很强。但实际救援中，由于专业力量抵达地震现场需要相当一段时间，其实已经错过了最佳救援时机。

强烈地震的突然发生，带来的是人民群众生命财产遭受到巨大的损失。人的生命是第一重要的，因此，地震应急救援的第一目标就是挽救生命。震灾发生后，只要能及时进行自救和互救，就能明显减少地震灾害带来的人员伤亡，救回无数人的宝贵生命。

据统计，在破坏性地震发生时，由于建筑物的倒塌、高空重物的坠落而导致对人员的砸击、挤压等机械性损伤，是造成人员身体各部位的骨折、脏器损伤和出血休克的主要原因，这类伤害约占地震中人员伤亡的58%。此外，由地震造成的次生灾害引起的如溺水、烧伤、触电、粉尘、中毒等多种伤害，也都会造成一定量尚在灾困中挣扎人员的意外伤亡。

严重创伤者抢救的黄金时间是受伤后的1小时内。对猝死病人，只要在心跳呼吸停止的4分钟内进行有效的心肺复苏初级救生术，并将急救接力棒及时传递给医务人员，则存活率就可以达到50%。地震后20分钟内受埋压人员的救活率可达98%以上，但震后一小时，救活率就急速下降至64%。统计数字表明，在震后两小时还未能获救的人员中，因窒息而死亡的人数将猛增到总死亡人数的58%以上。

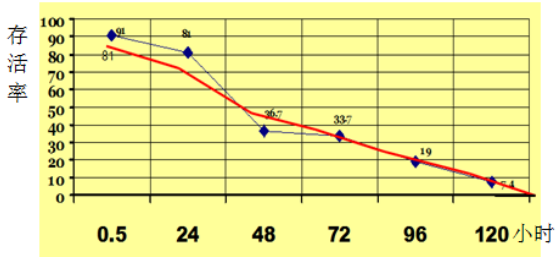

图1 震后压埋人员随时间的存活率

（蓝色为国际统计数据，红色为汶川统计数据）

可见，在地震灾难发生后，能否及时地施行自救和互救，是决定受灾伤员有无生存可能的关键。时间就是生命，在突发地震灾难的时候，只有尽一切可能在现场就地实施简易的自救和互救，才能将受灾人员的伤亡率降至到最低限度，从而为专业救援人员的进一步救治赢得时间，使濒临死亡的灾民获得第二次生命。

因此，在抵御地震灾害时，一定要加强基层自救互救队伍和能力的建设[6]。社区是城市社会的基本组织单元，社区安全是人们生产和生活安全的基石。2006年1月发布的《国家突发公共事件总体应急预案》提出，要加强以城乡镇和社区为单位的公众应急能力建设，发挥其在应对突发公共事件的重要作用。2006年7月6日，国务院发布的《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》强调，要以社区、乡村、学校、企业等基层单位为重点，全面加强应急管理工作，充分发挥基层组织在应急管理中的作用。加强社区地震应急队伍建设，只有拥有了众多掌握基本应急知识和技能的基层救援人员，构建安全、和谐的公共社会才会有保障，也才有可能去应对各种突发性灾难[7]。

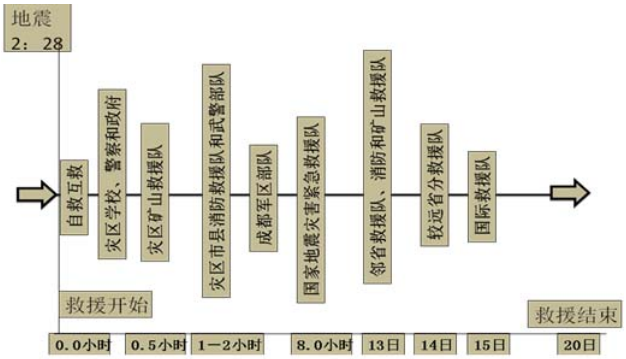

图2 汶川地震救援力量到达灾区时序图

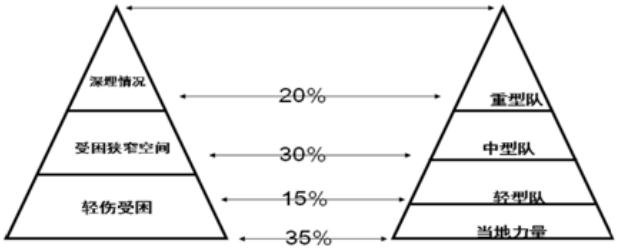

图3 不同类型救援力量与救援对象的情况

二、北京市应急志愿者队伍的现状与特点

（一）北京市应急志愿者队伍时空分布特征

近年随着各类突发事件频发，全国各地纷纷组建成立各类应急志愿者队伍，北京市自2007年以来，应急志愿者队伍发展速度和规模是惊人的。从北京志愿者协会志愿北京网站可以获取自2007年以来各类应急志愿者组织的注册信息。数据显示，北京市应急志愿者数量从2007年2485人迅速达到2012年的442183人。

虽然应急志愿者总人数和队伍注册数量都在增加，但是每年注册成立的应急志愿者队伍规模存在较大差异。2007～2008年每年新成立四支队伍，人数分别为2485和84711，队伍规模分别达到了621人和21177人，2009～2010年队伍平均规模分别为893

人、1559人；到2011～2012年队伍平均规模分别为541人和503人。主要原因是，刚开始注册成立应急志愿者队伍的多为区县志愿者联合会，其规模群体较大，如2008年密云县志愿者联合会建制规模达到72395人。随着时间发展，越来越多的个体单位和组织加入到应急志愿者队伍中来，注册的队伍数量很多，但是很多队伍的规模并不大。

表1 北京市应急志愿者规模发展趋势

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012
当年新成立队伍（支）	4	4	9	8	195	454
当年新添队员（人）	2485	84711	8038	12478	105678	228793
队伍总量（支）	4	8	17	25	220	674
人数总量（人）	2485	87196	95234	107712	213390	442183

数据来源：北京志愿者协会志愿北京网站http://www.bv2008.cn/

可见，无论是政府、企业还是各类民间组织，都在积极的组建队伍加入应急志愿者行列。例如有官办背景的区县志愿者联合会，各类企事业单位成立的应急志愿者队伍，高校、医院成立的专业性应急志愿者队伍，街道社区成立的志愿者队伍以及由个人发起的应急志愿者队伍等[8~9]。

从北京市应急志愿者的空间区县分布来看，密云海淀和朝阳人数最多。但是经过调研发现，密云县志愿者联合会注册规模达到72395人，几乎把所有类型志愿者都算了进来，而实际上与应急活动相关的约八千多人，实际规模和注册显示信息有较大差异，故需对统计结果进行调整。若剔除密云，海淀、朝阳和西城三区的应急志愿者人数最多，这应该是和当地经济发展水平有关。

而怀柔、门头沟、通州、石景山和平谷等区县应急志愿者规模较少；房山在2012年“7·21“洪水后，应急志愿者数量显著增加。从全国范围来说，应急志愿者规模与当地经济水平有密切关系，而应急志愿者的专业水平也应该会和当地经济水平密切相关。

截止到2012年的数据，仅北京市应急志愿者注册规模达到了四十万人，而我国人民解放军正规部队数量约为两百多万。可想而知，全国如此众多的志愿者凭借一腔热情涌入到灾区，如果他们没有良好的专业技能并且缺乏科学有效的组织管理，难免会给专业救援的实施“加堵添乱”[10~11]。拥有巨大的社会救援潜力是件好事，但是如何科学有效地动员和使用应急志愿者力量确是一个亟待解决的难题。四川雅安地震应急志愿者活动中存在的问题，也反映了我国政府一贯重视政府应急体系建设，忽略了非政府应急体系的建设和管理[12~14]。

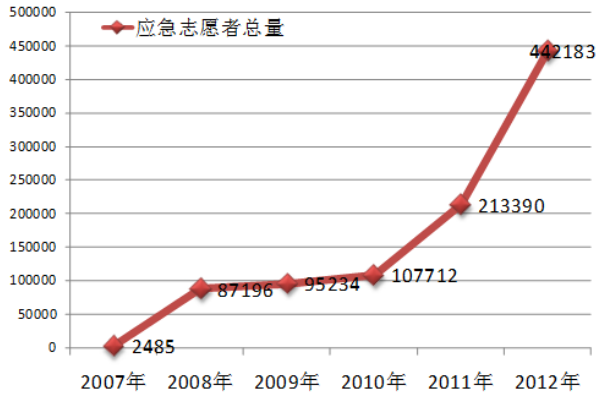

图4 北京市应急志愿者总量发展趋势

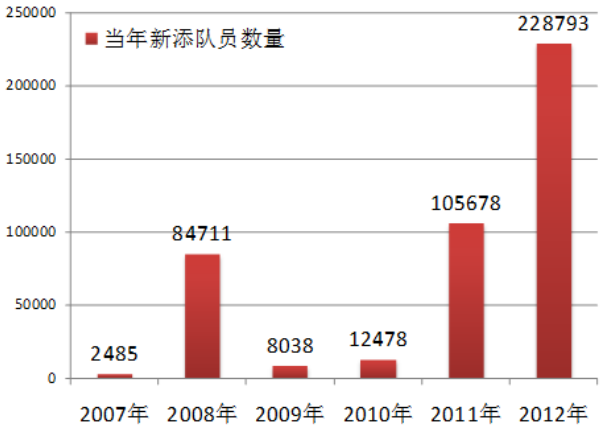

图5 北京市应急志愿者每年的增量

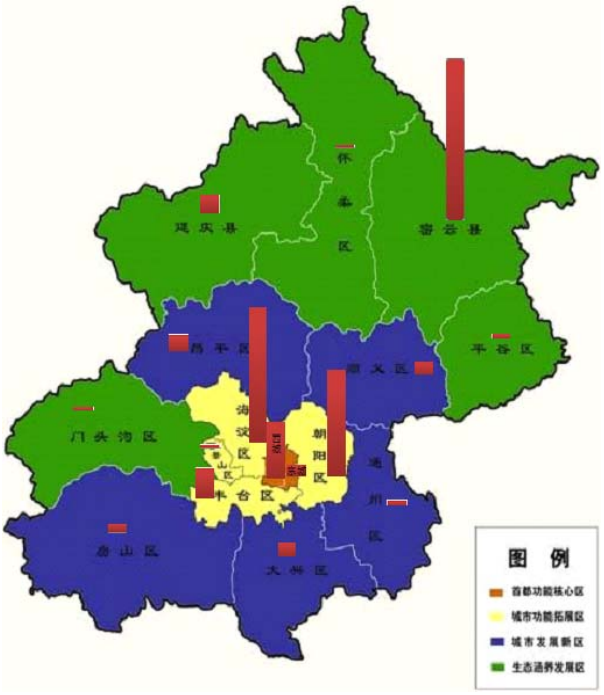

图6 北京市区县应急志愿者数量空间分布

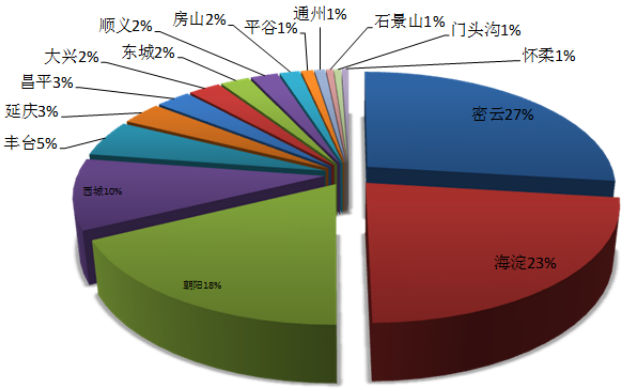

图7 北京市区县应急志愿者数量比例

（二）北京市专业应急志愿者队伍建设模式

总体来讲，我国应急志愿服务在向着规模化、全民化、专业化和法制化的方向发展。尤其是专业化的应急志愿者队伍，在应急救援过程中能够发挥重要作用[15]。北京作为我国首都，在应急志愿者队伍建设方面走在全国前列。

一些旅游爱好者组织、登山爱好者组织、无线电爱好者组织等自发组成的团体，因为所从事活动的特点，本身都会具有一定的应急能力和水平。当灾难来临时，这些自发团体和组织也积极志愿投入到应急行动中，并且明显呈现出较其他应急志愿者队伍更强的专业水平。近年来，他们也逐步得到了社会和政府的关注，并且得到了政府的支持。下面以北京市近年来涌现出来的两支典型专业应急志愿者队伍：北京市综合应急志愿服务总队和北京市红十字蓝天救援队为例，分析北京市专业应急志愿者队伍体系建设的主要特点和模式。

1．北京市应急志愿者服务总队：“北京市应急办-红星救援队”模式

北京市应急志愿者服务总队最初是由民间的红星救援队演变过来的。而红星救援队原为北京业余无线电应急通信保障救援队，是北京操作者俱乐部为应对突发事件，针对赛事、集会等大型活动志愿服务需要，在北京市志愿者联合会指导和支持下组建的一支民间应急志愿服务队伍。北京市政府在2009年将应急志愿者队伍建设工作纳入市政府“折子工程”，由市应急办协助在本市“建立应急志愿者队伍，与防汛抗旱、抗震救灾、突发公共卫生事件、重大动物疫情等全市14个应急指挥部及29个应急避难场所对接，开展志愿服务工作”，在红星救援队等民间应急救援团队基础上所组建的全国第一支综合应急志愿服务队伍，也就是现在的北京市志愿者联合会综合应急志愿服务总队。

从2006年组建北京红星志愿救援队，到以此为主要力量成立的北京市志愿者联合会综合应急志愿服务总队，其应急志愿者总数已达到1200余人，其中，骨干志愿者总数约300人，包括特勤队、预备队、应急通信分队、城市救援分队、山地救援分队、地震救援分队、医疗救援分队、大型活动保障分队、心理救援分队、普及宣传分队、水上救援分队、空中救援分队、消防防化分队、机动（车）分队等分队。近年来，北京市应急志愿者服务总队共参与了两百多次大小救援活动，其中也包括汶川、玉树及最近的芦山地震大型救援行动。

2．北京红十字蓝天救援队：“北京市红十字会——蓝天救援队”模式

北京蓝天志愿救援队最初为绿野救援队，成立于2003年，是由一批热心社会公益事业的户外运动爱好者志愿发起组成的一个从事户外遇险救援的民间公益性团体。2008年11月，与北京红十字基金会合作，共同发起成立中国第一支由民间专业人士组成的紧急救援民间公益机构“北京蓝天志愿救援队”。2009年4月，北京红十字会授予蓝天救援队“北京红十字应急辅助队”队旗，将救援队纳入北京应急反应体系。2010年9月在北京市民政局正式登记注册为北京市红十字蓝天救援队，由北京市红十字会主管。目前北京蓝天救援队的志愿者已有3000多人，其经过考核的正式队员有300多人，而分布在全国各地的中国紧急救援联盟蓝天救援队队员达四五千人之多。

北京红十字蓝天救援队不仅参与了汶川地震、玉树地震、舟曲泥石流、盈江地震及最近的芦山地震等大型救援活动，在日常还担负着北京周边地区志愿救援工作，先后组织参与山野救援行动百余次。蓝天救援队成员由当初单一的户外爱好者，逐渐发展成为包括各类户外志愿者、专业搜救人员、医护人员等相关人士的多元组织，并且不断朝着正规化、专业化发展。

北京市依托“志愿北京”网站、“北京应急网”应急志愿者注册系统，搭建了北京市应急志愿者网络信息平台，并逐步建立健全了志愿者招募的组织体系，完善志愿者的登记注册制度，志愿者的组织建设和立法建设也在不断加强[16]。由北京市应急办、北京市红十字会等相关部门的支持下，已经培育出了几支成效明显、社会认可、影响较为广泛的专业应急志愿者队伍，这也对北京市应急志愿服务朝着专业化、正规化发展起到了很好的示范和推广作用。

三、应急志愿者能力建设中的问题分析

国家地震紧急救援训练基地是一所国家级专业应急救援培训单位，兼顾专业救援队伍和志愿者队伍的培训工作。通过对2008～2012年度基地培训各类救援队伍训练的人数统计分析[12]，可以看出志愿者队伍人数占到了总体学员的60%，具有明显的人数规模优势，并且志愿者学员的数量也是逐年递增的，参与培训的志愿者队伍类型多种多样。

以2011～2012年北京市到国家地震紧急救援训练基地培训的数据为例，大致包括北京市红十字会志愿者、北京市某科技公司、防灾学院大学生、清华大学学生、蓝天救援队、北京市海淀马连洼地街道办事处、玄奘之路志愿者、北京大学登山队和北京市西城民防志愿者队伍等。通过归纳，若按照人员构成对应急志愿者组织进行分类，可大致分为：高校青年应急志愿者组织、社区街道应急志愿者组织、企业志愿者组织、专业协会志愿者组织、慈善应急志愿者组织、宗教应急志愿者组织（寺庙、基督教教会）、民间草根应急志愿者组织和国际应急志愿组织。

虽然应急志愿者人数较其他专业队伍人数多，但是培训时间却比较短。一般来讲，在国家地震救援训练基地的专业救援队伍一次训练至少要持续2～5周左右，每年要训练两次；而这些志愿者队伍的训练大多在1～3天左右，每年一次。由于时间较短，专业救援队和志愿者队伍在培训课程体系上也相差很大。专业救援队培训分为初、中、高三个级别和综合演练等科目，志愿者队伍培训多为急救包扎、烟感逃生等地震自救互救科普课程，尤其在大规模地震救援组织协作方面缺少训练。志愿者一般都是兼职从事培训，所以很难单独抽出更多的时间进行应急训练。

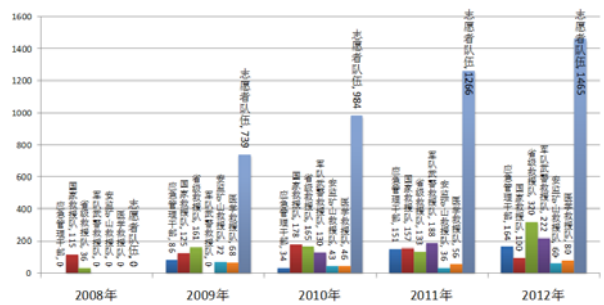

图8 国家地震紧急救援训练基地近年来应急培训人员数量

数据来源：国家地震救援训练基地2008-2012

但是值得注意的是，民间出现了越来越多的专业应急救援志愿者。在他们的培训和演练中发现，他们兼具志愿者组织的人员类型特征，但却表现出较为专业的救援技能水平，组织协作能力也很强。比如北京红十字会蓝天救援队、北京红星救援队等。结合北京市应急志愿者统计数据及国家地震救援训练基地历年对志愿者培训的经验来看：（1）不仅是北京，乃至全国应急志愿者动员潜力和数量巨大；（2）目前各类应急志愿者专业水平普遍较低；（3）不仅是北京，包括其它省份地区，针对应急志愿者能力的培养和组织管理还存在较大不足；（4）一些专业应急志愿者队伍开始出现并值得信赖。

四、对策与建议

汶川、玉树及芦山地震救援行动实践表明，大型突发事件应急救援工作已不仅仅是政府部门能够独立承担的工作，而应是全社会应急救援力量的总和。另一方面，随着首都志愿事业不断发展，投身参与应急志愿服务的专业志愿者如潮涌现，社会对此的关注度也越来越高。但是，在这次芦山地震救援行动中，关于志愿者“加堵添乱”，甚至有志愿者在救援行动中因缺乏专业技能而丧命的现象，也揭示出这些社会救援力量对应急处置很不熟悉，救援理念、方法、技术、设备都与实际要求有相当的差距，使社会救援力量还较难充分发挥应有的作用。

因此根据上述分析，建议国家及北京市相关政府部门重点从以下方面加强应急志愿者力量的建设：（1）要对社会上的应急救援资源存量信息有较为准确的掌握，对其素质、能力等要素有充分的了解和评估；（2）建设应急志愿者网络信息平台和应急志愿者队伍信息数据库，并按照专业、特长分为不同类别完善志愿者的登记注册制度；（3）要根据潜在灾害风险分布及灾害救援的不同阶段来，针对性的布局、建设与调度使用应急志愿者力量；（4）从专业应急救援需求出发，对一些社会自发救援协会或团体给予适度支持，培养出几支成效明显、社会认可、影响广泛的专业应急救援志愿者队伍，并对社会专业应急志愿者队伍建设起引领和示范作用。

参考文献

[1] 贾群林，郑荔. 德国应急救援志愿者队伍——社会减灾的生力军[J]. 城市与减灾, 2006(5): 23-25.

[2] 韩芸. 应急救援志愿者管理模式与运行机制研究[J]. 理论界, 2009(5): 225-228.

[3] 杨桂英. 中国应急志愿者队伍建设初探[J]. 河南理工大学学报(社科版), 2008(4): 465-468.

[4] 宋劲松, 王宏伟. 美国应急志愿者管理制度及其经验借鉴[J]. 北京行政学院学报, 2012(4): 34-40.

[5] 宋劲松. 欧洲国家志愿者参与应急管理的经验研究[J]. 四川行政学院学报, 2011(2): 32-36.

[6] National Disaster Management Authority. National Disaster Management Guidelines: Role of NGOs in Disaster Management[R]. New Delhi: National Disaster Management Authority of India, 2010.

[7] 白鹏飞, 段倩倩, 贾群林. 地震应急救援网络组织模式研究[J]. 中国应急救援，2012(6): 22-25.

[8] 岳经纶，李甜妹. 合作式应急治理机制的构建：香港模式的启示[J]. 公共行政评论, 2009(6) : 81-104+203-204.

[9] 韩俊魁. NGO参与汶川地震紧急救援研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009.

[10] GAZLEY B, BRUDNEY J L. Volunteer involvement in local government after September 11, the continuing question of capacity[J]. Public Administration Review, 2005(2):53-63.

[11] 唐杰. 北京公众参与志愿服务动机研究[J]. 北京社会科学, 2008(3): 57-63.

[12] 张璇. 从玉树地震看应急志愿者队伍建设[J]. 社科纵横，2010(2): 57-58.

[13] 郝刚. 社会化动员的发动与实施——从北京车友应急志愿者总队的工作谈起[J]. 北京城市学院学报, 2012(5): 11-13.

[14] 白鹏飞, 贾群林. 社会管理视角下我国地震灾害的应对处置策略研究，中国应急救援, 2013(3): 11-16.

[15] 纪家琪, 李宜倍. 广东省应急志愿者队伍建设情况[J]. 中国应急管理, 2012(3):30-36.

[16] 北京市地震局.北京市地震应急志愿者队伍建设工作实施方案[R].北京：北京地震局, 2010.

A Study of the Present Situation and Problems for the Emergency Volunteers Development in Beijing

WANG Ying[1] BAI Peng-fei[2] WANG Ye[2]
(1. Beijing Institute of Technology Beijing 100081 China;
2. University of Chinese Academy of Sciences Beijing 100049 China)

Abstract From the rescue activities of Lushan Earthquake, we can see the great development of the NGO in emergency rescue, but quite a few problems are still in existence. In recent years, the Beijing government also attaches great importance to the construction of volunteers. In this paper, we make a survey and analysis on the emergency volunteers in Beijing from the respects of development situation, abilities, training and the professional emergency volunteers. This research tries to provide a reference for the development and management of the emergency volunteers in Beijing.

Key words emergency volunteer; present situation and problem; emergency rescue; NGO

编辑 何 婧