



筑牢社会力量有序参与应急管理的法治根基

王宏伟 中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、公共管理学院副教授

从世界主要国家应急管理发展的现状与趋势来看,社会力量的有效参与是应对高度复杂性、高度不确定性突发事件不可或缺的一个要素。如果说阪神地震发生的1995年是日本的志愿者元年,汶川地震发生的2008年则可以说是中国的志愿者元年。随着我国经济社会发展和中等收入群体的扩大,社会公众积极以个体或组织形态参与应急管理行动。然而,从巨灾应对的效果看,社会力量在作出重要贡献的同时,也暴露出无序、低效等问题。如何科学引导社会力量有序参与,这不仅关乎维系社会公众应急志愿服务的热情,也关乎我国应急管理效能的提升。新修订的突发事件应对法对此作出了全面、具体的规定,为社会力量有序参与应急管理筑牢了法治根基,这主要表现在以下五大举措。

第一,鼓励支持社会力量的参与。改革开放后,中国经济社会的快速发展逐渐激发了社会公众参与公共事务治理的热情。每当巨灾大难发生时,社会公众都会踊跃捐款捐物,主动投身应急救援行动之中,形成守望相助、和衷共济的磅礴力量。政府救援力量与社会力量的有效整合与协同是我国突发事件应对的重要特点。根据突发事件应对法第四条,突发事件应对工作坚持中国共产党的领导,建立健全集中统一、高效权威的中国特色突发事件应对工作领导体制,完善党委领导、政府负责、部门联动、军地联合、社会协同、公众参与、科技支撑、法治保障的治理体系。从顶层设计看,公众参与是突发事件治理体系的重要内容。从具体制度来说,第九十条规定,公民参加应急救援工作或者协助维护社会秩序期间,其所在单位应当保证其工资待遇和福利不变,并可以按照规定给予相应补助。社会力量参与突发事件应对工作,其权益可以得到有力的保障,如做出突出贡献,还可以受到表彰、奖励。

第二,处理好活力与秩序的关系。在四川汶川、雅安芦山、云南鲁甸等地震巨灾应对中,社会力量的自发参与暴露出了一些问题,此次修法有针对性地进行了完善。其中,第六条规定,国家建立有效的社会动员机制,组织动员社会组织、志愿者等力量依法有序参与。第二十三条规定,公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作。第三十九条第三款规定,国家鼓励和支持社会力量建立提供社会化应急救援服务的应急救援队伍。社会力量建立的应急救援队伍参与突发事件应对工作应当服从履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府、突发事件应急指挥机构的统一指挥。第七十二条也规定,履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府,应当调动应急救援队伍和社会力量,采取应急处置措施;还要建立协调机制,提供需求信息,引导志愿服务组织和志愿者等社会力量及时有序参与应急处置与救援工作。政府通过建立协调机制和需求引导,可以实现社会参与的依法与有序、兼顾活力与秩序。还有,根据该法,国家发挥社会力量在应急运输保障中的积极作用,但社会力量也应当服从应急指挥机构的统一指挥。

第三,提升公众参与的组织性。突发事件应对法第五十三条还明确了红十字会、慈善组织在紧急救援和人道救助、募捐和救助方面可发挥的作用。在政府的支持、资助、协调、引导下,社会组织、

特别是枢纽型社会组织将扮演重要的整合角色，社会力量参与的热情将得到有序释放。基层群众自治制度是我国三大基本政治制度之一。根据该法，作为基层群众性自治组织，居委会、村委会有责任及时调处矛盾纠纷，以避免社会安全事件的发生。同时，居委会、村委会还可以建立基层应急救援队伍，及时、就近开展应急救援。居委会、村委会有关人员应定期接受突发事件应对的培训，并按照县级人民政府的要求，建立专兼职信息报告员制度。突发事件发生后，当地的个人应当服从居委会、村委会的指挥和安排，配合人民政府采取的应急处置措施，积极参加应急救援工作，协助维护社会秩序。

第四，拓展社会力量参与应急管理空间。公众参与不仅体现在应急救援环节中，因为应急管理涵盖预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等多个环节。根据突发事件应对法规定，国家建立“政府支持、社会力量参与、市场化运作”的巨灾风险保险体系，社会力量为以保险分摊巨灾风险做出贡献。应急预案制定机关应当广泛听取社会各方面的意见。换个角度讲，社会力量可以参与应急预案制定，以帮助提升预案的针对性和可操作性。社会力量发现突发事件发生或可能发生的异常情况后，需要报告相关信息。社会公众可以投诉、举报对不履行或不正确履行突发事件应对工作职责的行为，发挥群众监督作用。还有，第五十二条规定，鼓励公民、法人和其他组织为应对突发事件提供物资、资金、技术和捐赠。从国际经验看，成熟的社会参与心理一定是不追求镁光灯效应的。社会力量全方位参与应急管理，可以避免应急救援一哄而上等潮汐效应。

第五，增强社会力量参与的效力。新修订的突发事件应对法强调，增强全民公共安全和防范风险意识，提高全社会的避险救助能力。新闻媒体应开展自救互救知识的宣传，县级政府及其有关部门、街乡政府应面向公众以及居委会、村委会、企事业单位、社会组织应面向居民、村民、职工，开展应急知识宣传普及活动和必要的应急演练，学校将应急教育纳入教学计划并对学生、教职工开展应急知识教育和演练。这样，可以确保安全宣传“五进”落到实处，防灾减灾救灾的人民防线得以真正筑牢。同时，国家还鼓励公民、法人和其他组织储备基本的应急自救物资和生活必需品。未来，社会力量更具有风险研判知识和自救互救技能，更能配合政府的应急措施，参与应急管理也更加冷静、理性。

值得注意的是，突发事件应对法第四十条第二款规定，专业应急救援人员应当具备相应的身体条件、专业技能和心理素质，取得国家规定的应急救援职业资格，具体办法由国务院应急管理部门会同国务院相关部门制定。参与应急救援的社会力量，其资质考评、认证必将形成科学、合理的制度，使每个人有差异地各展其才，让专业的人干专业的事。



扫一扫在手机打开当前页面

责任编辑：段萌

相关链接

- 中华人民共和国突发事件应对法
- 一图读懂突发事件应对法
- 深入贯彻实施修订后的突发事件应对法 全面提高应急管理的法治化、规范化水平
- [专家解读新修订的突发事件应对法]立足人民立场 彰显“两个至上”
- [专家解读新修订的突发事件应对法]加强应急法治保障 完善公共安全体系——修订后的突发事件应对法解读

[网站地图](#) | [联系我们](#)

主办单位：应急管理部

京ICP备18056520号-2 网站标识码bm34000001

 京公网安备11040102700086号



官方微信



官方微博