

社会力量参与应急救援的应急调用对策

◆张玉兴 李 炜

(空军工程大学研究生院 陕西西安 710051)

摘要:社会力量参与应急救援具有先天性优势,有效整合调用社会力量参与应急救援,对于推进协调互动的应急管理体制机制创新发展有重要意义。本文从减缓准备、应急响应和恢复重建三个阶段,对纳入式、集中式、商协式调用社会力量参与应急救援进行了讨论。

关键词:应急救援;社会力量;调用使用;对策

1 引言

近年来,随着我国社会经济快速发展,社会力量参与救援热情持续高涨,在汶川地震、玉树地震等重特大自然灾害救援中,大量社会力量充分发挥贴近基层、组织灵活的优势,与国家综合性消防救援队伍和其他专业应急救援队伍相互配合,在生命救援、灾民救治、秩序维护、心理抚慰、物资筹措、善款募集等方面发挥了重要作用,逐步成为应急救援力量体系的重要组成部分。《国家突发公共事件总体应急预案》明确:动员社会团体、企事业单位以及志愿者等各种社会力量参与应急救援工作。但当前社会力量参加应急救援联动机制还不够完善,信息资源还不能共享,加之社会救援力量比较分散,整体合力尚未完全形成,讨论社会力量参加应急联动调用问题,有利应急救援力量的统一整合,提升救援效率。

2 减缓准备阶段,纳入式调用使用

2.1 登记注册,掌握信息

建立社会力量注册登记制度,区域应急或民政部门备案,并分类注册,掌握相关应急救援信息,搞清社会力量专业人才、专业装备、通信手段、器材物资储备、技术专长等相关内容,形成预案相通,联络互联的模式。遇有人员变动、装备器材调整或指挥联络方式变更时,要及时向注册单位通报备案,确保社会力量相关信息的准确性。

2.2 完善制度,通报情况

政府组织灾情形势预判或联席会议时,可按专业性向社会力量分类通报预判情况,使其做好参与应急救援的针对性准备。地方政府修订完善应急预案,将社会力量纳入其中,确保应急救援方案联动,有条件的社会力量可建立值班值守电话,与地方应急管理部门建立沟通联系,确保指挥畅通高效、无缝衔接。社会力量参加自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的应急救援,应边组织救援行动边将情况向注册机构通报信息,杜绝不互通、不共享问题的发生,以便于统一集中调用使用。

2.3 重点培养,适应储备

按照“普遍倡导、重点扶持和专业发展”相结合的原则,给予适应的资金支持,避免社会力量产生快、解散快,无法长期存活的问题。政府作为应急救援的组织者,应发挥其组织引导作用,解决社会力量与政府力量的协作关系,搞好力量、物资、装备的统一调配和集中使用。应急救援时,要树立“一盘棋、一家人”的思想,采取定点保障、连续保障与分段保障、集中保障与分级保障相结合的方式,为社会力量提供信息、给养、装备、医疗等后勤救援保障。

2.4 组织演练,检验能力

定期对应急预案进行演练,有助于把应急准备工作常态化。^[1]但社会应急救援力量大多是相对独立的救援体系,在指挥和协调上仅局限于各自领地,没有全局的协调者。政府主导组织带“实战”背景的依案演练,可吸纳部分社会力量参加,将社会力量的抽组调用使用程序方法进行规范明确,并通过联合演练检验社会力量的应急救援反应能力,定档评定、以备后需。

3 响应救援阶段,集中式调用使用

3.1 独立调用

社会公众作为防灾减灾的主体力量,尤其是要充分发挥应急志愿者在国家防灾减灾体系中的作用。^[2]属地政府要牵头协调,发挥属地优势作用,对于先期参与应急救援的社会力量,采取按任务区就地整合的方式统一纳入联合指挥部的统一调用使用。为

解决应急救援初期,区域内各救援力量互不隶属,指挥关系混乱的现状,根据灾情实际和救援需要,把救援区域划分为若干分区,初步建立“联合指-各分区指-救援单位指”的指挥模式,协调各方救援力量组织救援行动。

3.2 纳编调用

应急救援任务多元,社会力量、政府力量分布广泛,平时互不隶属,应急救援时可按照“分级负责、属地联动”的要求,依托现行应急体制,健全指挥要素,设置指挥席位,建立联合一体的指挥机构,统一调用。政府启动应急预后,利用灾情信息发布平台,发布灾情信息,社会力量报名参加应急救援,政府应急部门根据任务需要,确定社会力量参加应急救援,防止资源浪费,避免因信息不互通而出现“爱心堵塞”问题。

3.3 配合调用

按照“以专为主、分区配置,专社结合、互为支撑”原则,在重大任务、主要时节、重点区域组织攻坚时,社会力量要发扬风格,讲团结、讲协作、讲友谊,主动加强协调配合、互通信息,配合应急救援的骨干和突击力量共同完成应急任务,形成相互支援、密切协同、优势互补的良好局面。这种模式既有利于联合指挥部把握救援最佳时机,又便于联合指挥部更好地统筹全局,提高救援力量的调用效率。

3.4 支援调用

支援调用主要是探讨预备力量运用、行动时机和方式方法。应急救援具有事发突然、发展趋势不明、易发生连锁反应的特点,联指要站在全局的高度,充分考虑灾情次生灾害的继发性和破坏性,正确处理当前救援与后续救援的关系,掌握一定的机动应急力量,以备不测。

4 恢复重建阶段,商协式调用使用

4.1 搭建平台调用使用

社会力量通常包括非政府组织、志愿者、企业等一些社会成分,涉及多个领域,能够实现人力、物力、财力的资源整合,在灾后恢复阶段,社会力量较军队、民兵及专业救援力量更能发挥其救援优势。政府可采取鼓励有资质的社会力量参与灾区重建,为其提供社会化救援有偿服务,进一步完善协同机制,通过购买服务、与企业签订“服务协议”、搭建协作服务平台等形式,支持引导社会力量有序有效参与恢复阶段的应急救援行动。

4.2 精准扶贫调用使用

社会力量参与扶贫事业,在一些相关知识及专业技能上,某些工作方面或者对待特殊群体的扶贫工作时,与政府工作人员相比,他们对相关业务更为精通,更为专业性。发生灾害后,灾区往往出现贫困现象,可结合我国精准扶贫政策,调动社会力量参与灾区恢复与重建的积极性。这一方式既利于社会力量自身组织机构进一步完善,也有利于相关成员进一步累积经验,取得救援、成长的“双赢”。

4.3 帮带指导调用使用。在完成应急救援任务前,联指要通过各种方式准确掌握恢复重建过程中所需力量及相关其他重建情况。政府通过招才引智、项目支持、购买社会服务、引进专业社会力量等方式,引导社会力量以短周期、定期、定量的方式参与灾后恢复重建。帮带指导调用使用社会力量,可采取定期到位指导、定点投入力量、定期互通情况的方法,使社会力量有秩序、有质量的参与恢复重建工作。

4.4 具体政策扶持调用使用。为鼓励有更多的社会力量参与到恢复重建阶段的应急救援中,政府可利用优惠政策,鼓励社会力量参与后期的应急救援。可参照“三支一扶”“精准扶贫”“第一书记挂职”等方式调用使用社会力量。对参与单位实施税务减免、对个人给予物质、精神奖励。比如:明确对于社会力量中的志愿者在劳动雇佣关系期间参与到应急救援中的,企业不得以任何理由和借口取消雇员正“常的工资待遇”并给参与应急救援的员工购买意外保险和额外的精神奖励,在全社会形成一种公共救援意识。