

疫情防控志愿服务实践

编者按 2019年底暴发并延宕至今的新冠肺炎疫情，对于我国政府治理和社会治理的理念、体系、能力都是极大的挑战和机遇，世界各国的治理体系和治理能力都面临严峻考验。在党中央的坚强领导下，在以人为本、全民抗疫、科学防疫、依法防控方针的指引下，在全国各族人民的共同不懈努力下，我国的疫情防控工作取得举世瞩目的成绩，其应对的示范和实践指导作用值得认真总结，而疫情防控志愿服务正是其中一支重要力量，值得关注、研究和推进。本刊谨推出三篇针对疫情防控志愿服务研究的专题调研文章供读者参考，它们从重点地区和全国概况的角度，以法治保障的视角为主，描述了我国疫情防控志愿服务的基本面貌，分析存在的挑战并提出应对建议，以期推动中国特色志愿服务制度化和法治化发展，使之真正成为靓丽的中国名片。

统筹协调 社会参与： 疫情防控志愿服务的武汉经验

莫于川 曾广溢 陈越如*

【摘要】本文在问卷调查、座谈调研、文献分析以及研阅相关法律法规、政策文件的基础上，深入分析疫情前武汉志愿服务的制度与实践、疫情期间武汉市应急志愿服务的特点、武汉市疫情防控志愿服务存在的问题，并给出相应对策建议。研究表明，武汉疫情防控志愿服务表现出多类型、多形式、广泛性和阶段性等特点；应急志愿服务在武汉疫情防控中发挥了重要作用，但在组织统筹、上岗培训、风险分担、激励措施、法律保障等方面仍需加强。本文提出制度建设是最好的风险预防手段，应尽快完善治理对策，形成制度性保障。

【关键词】疫情防控 志愿服务 制度与实践 机制

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.05.010

湖北省武汉市作为新冠肺炎疫情袭击的第一个“重灾区”，其疫情防控的方法与效果值得世界关注。习近平总书记对此高度赞扬：“武汉人民自觉服从疫情防控大局需要，主动投身疫情防控斗争，作出了重大贡献”。^①应急状态下的“武汉志愿服务模式”作为武汉市此次“群众自发，

* 莫于川，中国人民大学法学教授、博士生导师、习近平法治思想研究中心研究员，中国法学会行政法学研究会副会长，北京市志愿服务发展研究会副会长；曾广溢、陈越如，中国人民大学硕士研究生。本文系莫于川教授主持的“中国人民大学专题调研”课题阶段性成果之一。参与撰稿的课题组成员还有中国人民大学硕士研究生陆涵之、余旭东、张树森、周舟。

全民参与”防控疫情的重要方式之一，同样值得人们反思和借鉴。从最初的单凭一腔热血自发行动到后来的统筹协调、科学高效开展专业化服务，武汉的志愿者服务实践为中国乃至世界的应急志愿服务发展提供了极为宝贵的经验。本文在问卷调查、座谈调研、文献分析以及研阅相关法律规范、政策文件的基础上，深入分析武汉疫情防控志愿服务的制度与实践、疫情期间武汉市应急志愿服务的特点、武汉市疫情防控志愿服务存在的问题，并提出相应对策。此次调研对象范围广泛、类型全面、形式多样。课题组首先通过“问卷网”制作电子问卷向武汉地区的志愿者、非志愿者发放，共收集到有效问卷436份，其中包括152份志愿者填写的答卷和284份非志愿者填写的答卷；并在2020年11月19日14时至17时组织了线上座谈会，对武汉市志愿组织负责人、志愿者进行访谈；同时广泛搜集了重要媒体的有关报道，如中国青年报、中央电视台、新华网、人民网等。

一、疫情前武汉市志愿服务的制度与实践

(一) 武汉市志愿服务的实践概况。武汉市长期重视城市志愿服务建设。早在2014年，武汉市提出要制定出台《武汉市建设“志愿者之城”规划纲要》，努力打造“志愿者之城”，计划于2020年在城区实现志愿服务10分钟服务圈^②。武汉市志愿服务水平在湖北省内一直名列前茅，总体上呈现出志愿者及志愿团体在湖北省的占比高、志愿项目丰富以及服务时间长的特点，是省内当之无愧的“志愿者之城”。从全国范围来看，武汉市近年来的志愿服务建设成果也十分亮眼：2018年武汉市的志愿者数量占常住人口比例即达11.02%^③，已超过民政部对全国志愿服务“队伍规模不断扩大，到2020年，注册社会服务志愿者占居民总数的比例达到10%”^④的总体目标。截至2019年9月，武汉市注册登记的志愿者人数达155万，注册志

愿组织6835个，发布志愿服务项目41798个，累计志愿服务时长673万小时。依托文明单位、文明窗口单位、文明村镇、文明社区等单位建立的志愿服务站有4200个^⑤。在疫情暴发不久前的武汉军运会期间，25万志愿者“一呼百应”参与服务，更是生动彰显了疫情前武汉市志愿服务较高的组织能力和广泛的群众基础^⑥。

(二) 武汉市志愿服务的地方立法。武汉市高度重视志愿服务制度建设，2016年专门制定出台了《武汉市志愿服务条例》(以下简称《条例》)，为武汉市“鼓励和规范志愿服务活动，维护志愿者、志愿服务组织和志愿服务对象的合法权益，促进志愿服务事业发展，建设志愿者之城”提供了指引与保障。

《条例》较为全面地对志愿服务前中后的基本问题作了明确规定：第一，界定了志愿服务组织、志愿者和志愿服务的内涵；第二，规定了武汉市志愿服务的领导与指导机构，厘清了各主体职责，便于分头、有效地开展志愿服务工作；第三，也是最为重要的一点，既明确了志愿者“加入或退出志愿服务组织、知情权、获得保障权、获得证明的权利、意见建议权”等基本权利，还明确了志愿服务组织“维护志愿者合法权益、签订书面志愿服务协议、根据风险评估为志愿者购买保险，对志愿者进行专业知识与技能培训以及不得擅自公开志愿者个人信息”等义务；第四，规定了对志愿者的保障激励措施，包括经费来源、经费使用、志愿者的奖励以及表彰等内容；最后，规定了相关法律责任。《条例》与《湖北省志愿服务条例》和后出台的《志愿服务条例》内容基本吻合，同时又具有一定特色，如明确纳入预算、强调风险评估等。可以说，疫情暴发前武汉市志愿服务已有成型的法制基础。

二、疫情期间武汉市应急志愿服务的特点

2020年1月23日，武汉市疫情暴发并宣布

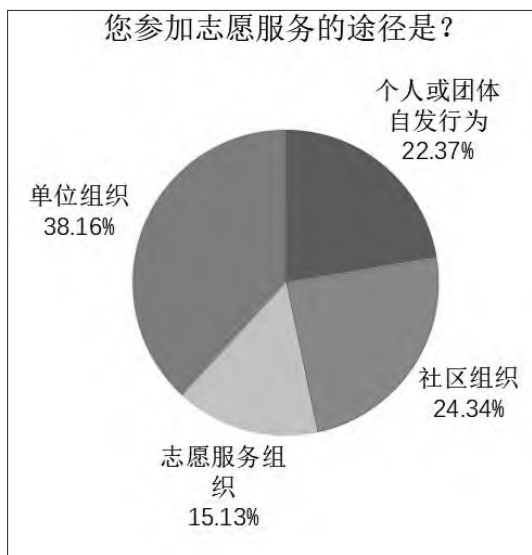


图1 志愿服务参与途径

“封城”，在党和国家的统筹安排下，全国各地的医护工作者立即驰援武汉，志愿服务工作也迅速开展，彰显了红色的中国力量。本次武汉疫情防控志愿服务表现出多类型、多形式、广泛性和阶段性等特点。

(一) 多类型

一是志愿服务种类多。在武汉市抗疫过程中，志愿者的工作遍及各个领域，为疫情防控工作的有序开展提供了全方位支持。问卷调查显示，志愿者参与的工作类型具有多样性、集中性和交叉性的特征。多样性体现在志愿者工作类型丰富，包括医疗救助类、心理辅导类、社区治理类、交通协理类、应急物流类等；集中性体现在志愿者工作主要集中在医疗辅助、物资运送、社区管理三类；交叉性体现在多数志愿者参与了不止一类志愿工作，数据显示，本次调研中填写问卷的152名志愿者共承担了260项志愿工作，体现了志愿服务工作的综合性和灵活性。

二是志愿服务层次化。从志愿服务对象和志愿服务工作核心性角度分析，武汉疫情防控志愿服务表现出两个层次：第一层次的志愿者深入疫情防控一、二线，从事与疫情防控直接

相关的工作，如医疗辅助、物资运送、社区管理等；第二层次的志愿者主要为一线工作的医护人员、志愿者等提供服务，间接保障一线疫情防控。后者如2020年2月12日，团中央青年志愿者行动指导中心、中国青年志愿者协会秘书处发布《关于组织高校青年志愿者开展“与抗疫一线医务人员家庭手拉手专项志愿服务”的工作建议和指引》，武汉市内众多高校团委、校青年志愿者协会积极响应，为在汉一线医务工作者子女提供包括学业辅导、心理辅导、亲情陪伴、生活照料等在内的家庭服务，做好抗疫战中暖心的“大后方”^⑦。

(二) 多形式

一是组织形式多样。志愿者参与武汉疫情防控志愿服务工作的途径主要有四种：单位组织、个人或团体的自发行为、社区组织、志愿服务组织。问卷调查显示，通过志愿服务组织参与志愿活动的志愿者占比较小（见图1），可见在疫情暴发的初级阶段，志愿服务组织影响力较为有限。不过由于志愿服务组织的专业性，其所开展的志愿服务活动整体效果是积极的，如武汉青志协疫情期间先后组织1000余名青年志愿者参与省红会工作、物资配送、特殊困难群体援助等专项志愿服务，开展各类安全自护培训和岗位培训2000余场次，入选联合国青年抗疫榜样^⑧。

单位组织的志愿服务在疫情防控中发挥了主要作用。尤其是企业借助其自身财物、人力、管理等资源与经验组织开展志愿服务，是此次疫情防控志愿服务的重要补充力量，值得重视。例如，天风证券公司凭借企业管理经验使物资对接志愿服务工作进行得高效有序，还为全体志愿者及家属购买保险使志愿者权益有所保障^⑨；全国“抗击新冠肺炎疫情青年志愿服务先进集体”武汉地铁集团青年志愿服务总队也是由武汉地铁集团面向内部员工招募组建^⑩。单位组织形式下又以各单位依托其基层党组织

组建的“党员先锋队”为典型。

此外，社区组织也是此次疫情防控志愿服务一大重要组织形式。这是基层贯彻响应中宣部、中央文明办专门针对武汉市社区防控所支持开展的“志愿服务关爱行动”的结果，也是该市疫情前全国示范志愿服务项目“邻里守望”的长期推广实践中“坚持立足社区、党员带动”经验的延续。武汉市志愿服务先进社区百步亭社区疫情期间依靠常年活跃在社区的志愿者，依托党组织、居委会、物业公司、辖区共建单位，构建了一张横到边、纵到底的志愿服务大网^⑩。

值得注意的是，还有近四分之一的志愿者是自发参与志愿活动的。典型的就疫情初期涌现的民间志愿车队，他们是武汉市疫情防控最早的一批志愿者。如2020年1月24日，快递员余涛便组建了一支10余人的汉阳志愿车队，将因临时“封城”而滞留途中的防护服及时运往医院。他们的挺身而出有力缓解了“封城”后因配套措施未跟进、不齐全引发的问题，直至2月5日被市政府逐步叫停转由更具组织保障的官方运输车队取代^⑪。这也是疫情防控中志愿服务组织形式总体上从民间组织为主到官方组织为主的缩影。

二是开展形式多样。“互联网+志愿”的积极作用在疫情防控中也得到了彰显。问卷调查显示，有近四分之一的志愿者是通过线上方式参与志愿服务工作的。其中，线下志愿者主要从事物资运送、交通协理和社区管理工作，线上志愿者主要从事心理救助与辅导、医疗辅助、募集捐款捐物等工作。互联网的融入也打破了常规志愿服务的常规时间和空间界限，推动建立起灵活的志愿服务形式。例如，2020年1月25日，武汉市社会工作联合会发布了《关于招募专业社工提供肺炎防治支持性志愿服务的公告》，计划通过微信群由专业社工向医护人员提供心理疏导、减压服务^⑫；“高原鹅”高校联合援鄂支援团队在线上完成了10万元资金以及防护服等防疫物资的筹集工作，帮助了11

家医院。民政部2020年3月17日印发的《志愿服务组织和志愿者参与疫情防控指引》直接明确，能够通过线上提供志愿服务的，优先选择线上服务，降低安全风险^⑬。线上志愿服务的开展虽然相对有限，但扩展了志愿服务工作的类型，缓解了线下志愿者数量不足的问题，降低了志愿者整体感染病毒的风险，线上线上志愿者相互结合使志愿服务在疫情防控中得以更全方位、低风险地展开。

（三）广泛性

武汉疫情防控期间的应急志愿服务具有鲜明的广泛性，主要表现为志愿者数量庞大，参与主体多元。

一是数量庞大。新冠肺炎疫情暴发后，受疫情影响，交通运输等城市基础功能停摆，疫情防控任务繁杂紧急，武汉市对志愿服务的需求达到了前所未有的程度。共青团武汉市委、武汉市青年志愿协会先后发布《武汉市疫情防控青年志愿者招募公告》《致武汉市团员青年的一封信》，面向全市招募志愿者，累计招募到青年志愿者2.3万名^⑭。根据习近平总书记关于统筹解决湖北省疫情防治工作的重要指示精神，中宣部、中央文明办在武汉市启动实施了“志愿服务关爱行动”项目，通过该项目超过2.4万人实际从事了志愿服务行动^⑮。另外，一些民众通过自发组织或者加入非官方志愿团队的形式，投入到武汉市应急志愿服务大潮之中，为共同抗击疫情贡献力量。抗疫大大激发了武汉市民的志愿服务意识与热情，疫情暴发后的一年内实名注册志愿者增长了34万之多，至2021年2月近两成常住人口成为了注册志愿者^⑯。

二是主体多元。参与武汉市疫情防控的志愿者来自天南海北、各行各业，年龄分布广泛、主体性质不一，呈现出多元性的特征。从年龄上看，上至“70后”下到十几岁的少年^⑰，志愿者的年龄阶段跨度大。从行业来看，志愿者涉及医疗、教育、运输、餐饮、金

融、管理等多个行业领域,一支汉阳区团委招募组织的近300人的志愿服务小队就涵盖了的士司机、个体户、实习护士、在校学生、国企员工、退伍军人等人员,可谓是全行业参与。从地域来看,宣布“封城”后有大量外地人员包括外国友人^⑨滞留在汉,加之随后应中央统筹号召全国其他省市有序组织志愿医疗队等支援武汉抗疫一线,来自全国乃至全球各地的在汉民众共同组成了武汉市抗疫服务志愿者群体^⑩,真正体现了作为人类命运共同体,抗击疫情不分地域的全民参与性。

(四) 阶段性

武汉市作为疫情最早的集中暴发点和受影响最严重的地区,全国抗疫的阶段性很大程度上取决于武汉抗疫工作的进展。武汉市抗疫志愿服务也随着抗疫工作的不断推进呈现明显的阶段性特征。课题组梳理总结了四个时间节点并依此划分出武汉疫情防控志愿服务的四个发展阶段。

第一阶段:2020年1月23日—2月3日。为全力做好新冠肺炎疫情防控工作,有效切断病毒传播途径,2020年1月23日,武汉市宣布“封城”,并关闭城市内部交通运输、餐饮娱乐、教育文化等多个行业,城市主要的各项基础设施也同时关闭,统筹全市力量投入到防疫抗疫工作中。在此期间,确诊人数不断上升,城市基本功能持续停摆,武汉市对于抗疫应急志愿者的需求逐渐达到峰值。但此时并没有发布面向武汉全市的统一志愿者招募通知,也没有组建专门管理疫情防控志愿者的机构,武汉市疫情防控志愿服务整体处于无序状态。以各地区团委领导下的“青年志愿者协会”为代表的武汉市原有志愿者组织,和以志愿者车队为代表的普通民众自发组建的志愿者团队,承担着这个时期疫情防控的主要志愿服务任务。1月26日,中国青年志愿者协会发布《关于青年志愿者组织

和志愿者开展疫情防控应急志愿服务的工作指引》,产生了很好的社会反响,但依然无法从根本上改变这一时期武汉市抗疫志愿服务缺乏组织和保障的状况。当时正是疫情防控最吃紧的时候,志愿者的数量远无法满足这一时期的志愿服务需求。由于缺乏综合调配和统筹机制,有效志愿服务的提供情况更不容乐观。且由于防护物资匮乏,志愿者们此时开展志愿服务的安全风险极大,应急志愿服务任务也极繁重艰巨,志愿者权益保障明显不足,出现过感染死亡的案例。第一阶段的志愿服务呈现出志愿者人数不足、队伍零散、缺乏组织性和保障性等特征。

第二阶段:2020年2月3日—3月18日。面对武汉市疫情防控志愿服务的无序状态,共青团武汉市委、武汉青年志愿者协会率先于2月3日发布了《武汉市疫情防控青年志愿者招募公告》^⑪,明确面向武汉全市招募医疗救护、便民服务、心理援助、行政综合等十类疫情防控急需青年志愿者,在全市层面组织统筹志愿服务工作。这标志着武汉市抗疫志愿服务工作开始进入志愿者数量大幅上升与组织统筹有序化阶段。之后,中宣部、中央文明办在武汉市启动实施着眼居家市民生活保障的“志愿服务关爱行动”项目,在有关组织和部门的统筹调配下,武汉全市的抗疫志愿服务逐渐从无序状态进入有序状态。

然而在这期间,武汉市每日均有新增确诊病例,新冠肺炎确诊人数不断攀升。随着疫情的扩散蔓延,以医疗护理、应急交通运输和社区封控管理为核心的工作量持续增加。虽然这一时期的志愿者人数也在不断增多,但总体志愿服务工作强度呈上升态势,不少志愿者一人身兼数岗,还有志愿者一天工作十三小时以上,志愿者的基本权益保障仍然存在问题。志愿服务工作总体体现出向平稳有序过渡和逐渐高强度发展的阶段性特征。

第三阶段:2020年3月18日—5月2日。

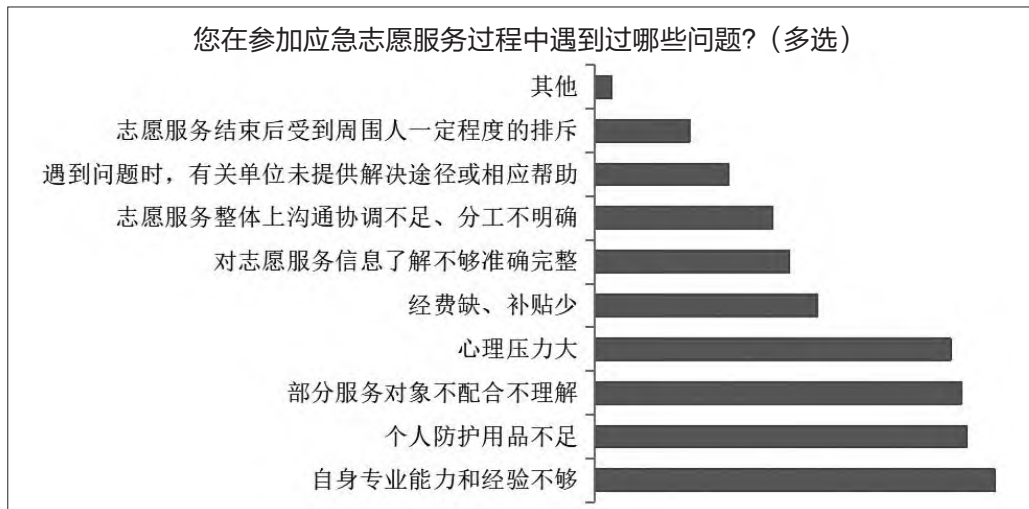


图2 志愿者志愿服务中遇到的困难

3月18日,武汉市首次报告无新增确诊病例^②,标志我国整体抗疫逐步取得武汉保卫战决定性成果。虽然武汉市的新增确诊人数在之后出现过极小的反弹现象^③,疫情总体呈现“零星散发状态”,但聚集性疫情已经不再出现,武汉市整体疫情防控核心逐步转入到全力救治现有病例上,志愿服务工作强度开始降低。4月8日,离汉通道管控正式解除;4月28日,武汉在院新冠肺炎患者清零——高强度的疫情防控工作逐渐结束,武汉市志愿服务从以救治确诊病例和一线抗疫为中心转变为以恢复和保障居民正常有序生活为主;志愿组织和志愿者也有了经验积累,志愿服务开展广泛且秩序井然,开始向常态化过渡。

第四阶段:2020年5月2日以后。5月2日,湖北省突发公共卫生应急响应级别由一级响应调整为二级响应,并相应调整相关防控策略,武汉市疫情防控开始进入常态化阶段。6月4日,武汉市实现全域低风险;6月13日,湖北省突发公共卫生应急响应级别再次降低调整为三级。可见,武汉市疫情防控逐步全面转为了常态化防控。在这一时期,武汉市应急志愿服务需求大幅减少,总体工作强度和风险显著降低,志愿服务类型和结构发生重大变化。但市民志愿服务热情不减,座谈会上了解到志愿者

还参与了欢送援鄂医疗队、轮值管理社区、支援武汉血库、助力复工复产等工作,在常态化疫情防控阶段持续做出贡献。在第四阶段,武汉市抗疫志愿服务工作伴随着疫情防控工作一并转为常态化阶段,围绕“外防输入、内防反弹”的防控工作要求,主要在日常疫情监测与防控、推进复工复产等方面开展新一阶段的志愿服务工作。

三、武汉市疫情防控志愿服务存在的问题与对策

武汉作为抗击疫情的第一个“闭卷考生”,在应急志愿服务方面尽管交出了令人较为满意的答卷,但其中暴露的问题依然值得反思。武汉应急志愿服务至少在组织统筹、上岗培训、风险分担、激励措施、法律保障等方面仍需加强。

(一) 组织统筹机制。良好的组织统筹机制在疫情防控志愿服务中显得尤为关键。疫情防控应充分发挥既有志愿服务组织的积极作用,并广泛地动员人民群众积极参与应急志愿服务。且根据《突发事件应对法》《传染病防治法》等相关法律,志愿者、志愿服务组织应当在突发事件发生地政府及其他应急管理机构的

统一指挥、安排和管理下,有序开展应急志愿服务活动,这是应急志愿服务与常态下志愿服务最大的不同^④。

此次调查中,28.17%的民众认为“志愿服务工作整体效率低、缺乏组织性”,57.24%的志愿者认为志愿活动在组织性、有序性方面有待提高,其中还有一些志愿者具体遇到过“志愿服务整体上沟通协调不足、分工不明确”以及“有关单位未能在其遇到困难时提供解决途径或相应帮助”的问题(见图2)。可见,武汉疫情防控志愿服务在组织统筹上还存在一定的不足,比较突出的是志愿者招募和民间性志愿服务组织统筹问题。

一是志愿者招募问题。公开数据显示,疫情前武汉市已至少有160万实名注册志愿者,但主要是在校大学生,而疫情暴发时高校学生多数已放假离汉,导致有不小的既有志愿者缺口,加上城市封控要求志愿者就地迅速开展工作,也即,疫情防控仍有广泛展开专项志愿者招募的刚需。武汉疫情防控志愿者的招募存在较大挑战,一方面需要在短时间内召集大量志愿者的同时,对志愿者的专业水平又有较高要求;另一方面既要大规模招募志愿者,又要严控疫情的聚集性传播风险。因而必须高效、精准且规范地完成志愿者招募工作。

在招募的高效性方面,武汉市在第二阶段两次官方的公开招募堪称典范。2020年2月3日,共青团武汉市、武汉青年志愿者协会率先面向全市招募一批疫情防控青年志愿者,多渠道发布了《武汉市疫情防控青年志愿者招募公告》,公告发布不到12小时已有超过7000人次以邮件形式报名。在武汉进入社区严防严控阶段后,中宣部、中央文明办开展的疫情防控“志愿服务关爱行动”又创新性地运用“学习强国”APP与公众号等线上报名形式,10小时内报名人数破万,一周内报名人数达到7万余人^⑤。招募的高效性体现了武汉市有关部门对各类新媒体的灵活充分运用,更体现出武汉市民

高涨的志愿精神。

在招募的专业性方面,武汉作为“大学城”,武汉高校师生群体为此次志愿服务中的专业需求提供了强大的优质供给,例如抗疫中涌现了许多在校医学生志愿者身影。离汉的高校师生也在线上开展心理援助、募集款物、信息平台搭建等志愿服务。然而,调研中47.54%的受访志愿服务对象与居民认为存在志愿者专业能力不够的问题(见图3)。例如团市委2月3日开始的青年志愿者招募,虽然招募公告已经列明了各项“专业条件”,在就近招募原则下依然出现了报名人数众多但实际满足要求的志愿者“供不应求”的情况。尤其是医疗辅助类志愿者是疫情前期需求最迫切且专业性要求最高的一类,但也是疫情防控中最缺乏的志愿者类型,这也反映了在专业性极高的领域可能更需要中央政府主导的专项支援。志愿者专业性达不到志愿服务的要求,也会影响志愿服务的有效性,如募集捐资捐物类志愿服务中,由于志愿者缺乏相关经验,初期出现过许多物资规格不对导致捐赠作废的情况。因此,有必要依托当地人才力量预先建立一支高素质的综合性应急志愿服务救援队^⑥,在专业性志愿者数量不足的情形下,应强化上岗培训机制。

在招募的规范性方面,疫情防控是具有极高人身风险的志愿服务领域,因而在志愿者招募过程中必须严格遵守一些程序要求,确保志愿者相关权益从一开始就能得到充分保障。依据《条例》相关规定,招募走上疫情防控一线的志愿者应当与其签订志愿服务协议,明确权利义务关系。但本次调研中,志愿者签订书面协议的不到三成,其中志愿服务组织招募的志愿者签订协议的比例相较其他组织主体要高一些,单位招募的签订比例最低,仅有15.5%;招募时未依法告知志愿服务风险的有近30%;23.03%的受访志愿者表示对志愿服务信息了解不够准确完整。总体来看,在志愿者招募环节,志愿者权益保障的法律规定并没有得到普

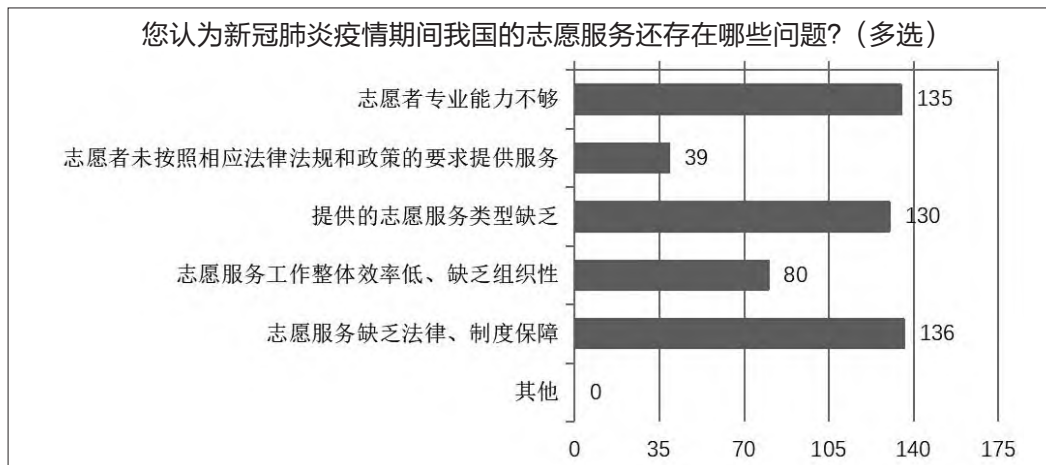


图3 民众认为志愿服务仍存在的问题

遍遵守，尤其是与志愿者有一定劳动劳务关系的单位主体所进行的招募不够规范。

二是民间性志愿服务组织问题。民间性志愿服务组织，也常称为草根性志愿服务组织，主要是指未在有关部门进行注册登记的各类志愿服务团队。问卷调查显示，从2020年1月开始参加志愿服务的志愿者中，通过个人或团体自发组织参与志愿服务的比例是通过志愿服务组织参与的两倍。这种自发性也与应急志愿服务本身紧急性、临时性的需求导向有关。但这类临时组成的民间性组织因为缺少相关志愿服务经验和知识，其对志愿者的保障可能更不充分，在风险防范问题上尤为明显。或因风险意识的缺乏，或因防护资源的不足，这类组织内的志愿者得到的人身保障一般要比通过其他途径参与的志愿者更低。“爱心车队”即因缺乏有效防护，运行三天后就出现了三位发热的志愿者，不得不暂停志愿服务^②。甚至出现了志愿者与民间性志愿服务组织签订“生死协议”，承诺一切后果皆自行承担的情形^③。同时，因为民间性志愿组织呈散发性，相关部门很难统筹管理，反而会影响志愿服务的整体秩序与效率，如一些物资的重复采购甚至争抢、某些工作志愿者“一拥而上”，而某些急需志愿服务领域始终没有相关力量参与等。

（二）上岗培训机制。疫情防控期间乃至今

后的志愿者岗前培训工作也亟须加强。共青团武汉市委、武汉青年志愿者协会招募志愿者时明确说明，所有上岗志愿者将由派出单位和用人单位联合组织培训^④。疫情期间武汉市青年志愿者协会开展各类安全自护培训和岗位培训2000余场次。但是，问卷调查显示，有61.18%的受访志愿者表示没有接受过应急志愿服务的相关培训，这不仅不利于志愿者个人安全和权益的保障，也无法发挥出应急志愿服务的最大化效益。

一是专业应急志愿服务的培训。受访民众普遍认为志愿者专业能力不够是志愿服务现存的突出问题（见图3），受访的志愿者中也有47.47%认为自己“专业能力和经验不足”（见图2）。志愿者专业能力不够，一方面是源于人员组织统筹方面的不均衡问题，应增加对专业人士的吸纳；另一方面是源于培训不到位，专业应急志愿服务培训有所欠缺问题。随着疫情逐渐稳定，相关专业培训也逐渐加快脚步，例如，在“志愿服务关爱行动”中岗前培训的重要性被提上日程，在实践中也得到了越来越好的落实^⑤。

强化培训机制应不断完善培训方式与内容。第一，应加大技能培训课程和教材的供给，促进专业应急志愿培训机制的长期化、高质量化；第二，应严格规定培训时间、培训师

资和提前进行培训演练。在武汉疫情防控中专业救援培训师资匮乏问题突出,应当重视专业技能培训的重要性,并动员符合条件的志愿者承担专业应急志愿培训工作,还应严格落实突发事件应对法规定的各有关主体组织开展应急演练、宣传教育应急知识机制;第三,完善专业应急救援能力认定,应将长线考核机制纳入专业应急救援能力的培养与认定机制。

二是一般应急志愿服务的培训。应急志愿服务中,即使是非专业类的一般应急志愿者也需接受与常态下志愿服务相似的,以志愿者精神、志愿者自我保护及心理疏导等为内容的一般应急志愿服务的培训。调查发现,在武汉市疫情防控志愿服务中接受过培训的志愿者群体,得到的心理疏导培训最少,而心理疏导培训恰恰是武汉疫情志愿服务中应当受到极其重视的一环。因为面对疫情的猛烈冲击与发展的不确定性,武汉疫情防控志愿者们心理压力尤为突出,对志愿服务期间自身被感染、继而传染给家人的风险表示了极大担忧^⑩。问卷调查显示,大量志愿者在开展工作时还遇到了志愿服务对象不理解、不配合而倍感委屈失落的情况(见图2),这些问题应当得到及时的心理疏导。

在武汉疫情防控过程中存在大量的一般应急志愿者,且一般的应急志愿服务培训内容也是专业类应急志愿者应当了解的,因此,不应轻视一般应急志愿培训的意义。为改善一般应急志愿培训,一要筹建稳定的培训师资队伍,可以建立一个志愿服务培训师资源库或让志愿者成为培训师^⑪;二要分层级设计合理的培训内容,对于从事志愿服务时间不长的志愿者的培训应侧重于志愿服务基础理论方面,而对于从事志愿服务多年的志愿者则应侧重服务和组织技能方面^⑫;三要尝试多元化培训方式,线上和线下相结合;四要重视志愿者的自我保护与自我心理疏导培训,提升志愿者的风险防范意识和能力。

(三) 风险分担机制。此次新冠肺炎疫情来势汹汹,病毒传播迅速且难以识别。在疫情初期

防护设备普遍紧缺的情况下,武汉城区内每一位暴露在外的志愿者都面临着极高的生命安全风险,志愿者感染的例子也确实存在^⑬。基于“谁招募,谁负责”的原则,组织开展志愿服务的志愿服务组织与相关部门机构也由此承担着更高的责任风险。这种多风险、高风险的应急志愿服务更需要引入保险等风险管理机制,以实现一定的风险分担功能。尤其新冠肺炎疫情是整个人类社会面临的共同风险,理由应由全社会共同分担。

风险分担机制是志愿者权益保障的重要一环,能使志愿者的损失获得一定的经济补偿,提升积极提供志愿服务的可能性。另外,购买商业保险不失为应对紧急性志愿服务潜在风险与损失的良策。《条例》第27条第2款和第31条也特别明确在有人身安全风险时,志愿服务组织应当为志愿者“办理必要的保险”。武汉市文明办在疫情前就已连续数年为全市交通劝导志愿者购买保险。

问卷调查显示,就“应急志愿服务还需要哪些保障”,高达73.94%的受访者选择了“为志愿者购买意外、医疗等保险”,甚至超过了“防护用品供应充足”。可见,对于具有高人身风险的疫情防控志愿服务,人们对实现志愿者权益的全过程保障有着更高的要求 and 期待,而相比于事前、事中的防护物资供给这类现实性风险预防,事后的风险分担、损失补偿类保障更易被忽视。当然,这也与此次志愿者数目庞大有关,客观上要实现为每一位志愿者购买保险存在一定困难,同时还可能与大量临时性志愿团队相较于成熟的志愿服务组织缺少相关意识、经验有关。

这也从另一面启示政府和各志愿服务组织在非应急时期预先建立资金充足的志愿者保护专项基金的重要性,尽管《条例》第29条规定“本市依法设立志愿服务基金会”,但全市层面的武汉市志愿服务基金会尚未建立起来,需加快建立健全统一的志愿服务公募基金机制。因疫情防控对志愿者的需求大,志愿者数量众多,政府与非公募基金合作共同构建托底保障

将更加有效。此外，应急志愿服务保险机制也需得到完善，应当运用市场机制分解和转移风险，并对志愿服务保险的购买给予相应的财政支持。民企主动承担社会责任在其中发挥的作用也不容小觑，如武汉新闻公益联合水滴保险商城，携手安心保险推出“新冠肺炎无忧保”，凡在抗疫前线参与抗疫的志愿者都可以在线上免费领取，如不幸罹患新冠肺炎可领取最高20万元的保障金^⑤。

（四）激励保障机制。尽管无偿是志愿服务应当坚持的原则，但这并不意味着志愿者的权利不需要保护。尤其是在突发事件应对过程中，志愿者的人身权与财产权处于高度风险之中，需要为疫情防控志愿者和志愿服务组织提供一定的物质保障与激励举措。

一是保障机制。在参加武汉抗疫服务的志愿者群体中，仅有46.71%的志愿者表示保障措施和工作条件都非常充足，超过一半的志愿者认为志愿服务的保障与工作条件或多或少存在不足。在应急志愿服务中，应急志愿者本应当享有获得超乎常态下的安全保障与物质帮助^⑥。问卷调查显示，除了不了解相关途径、与工作生活相冲突以外，民众未参加志愿活动的重要原因是有出于对个人安全以及保障方面的担忧，71.83%的受访民众认为需要加强防护用品充足保障，44.08%的志愿者确实遇到了个人防护用品不足的困难（见图2）。这表明在武汉市疫情防控志愿服务开展前期，安全保障和物质帮助确实还不够充分。

在志愿服务补贴上，两级分化的现象比较严重。有51.32%的志愿者表示有补贴且都发放到位，35.53%的志愿者则表示完全没有任何补贴。由此可见，抗疫志愿者的补贴并不是统筹安排统一发放，官方组织、民间组织皆自行决定。对此，应通过相关平台统一注册志愿者信息，计算出勤时长、天数，由相关部门统一发放志愿补贴。此外，在武汉抗疫过程中，对于志愿者伤亡的情况需要予以特别保障。第一，

对因疫受伤、因服务受害的应急志愿者，应按照国家伤残相关规定，保障其工伤认定、医疗救助、伤残补助等相应待遇；第二，对因疫死亡的应急志愿者，可考虑给予烈士待遇，授予荣誉称号，提供例如其未成年子女同等条件优先入学等保障待遇。

二是激励机制。部分受访者认为对志愿服务应当给予数量较大的奖励。虽然志愿者基于自我牺牲自我奉献投身志愿服务行列，但同时也应在物质上、精神上给予一定奖励回报。物质奖励的落实与志愿服务的奉献精神不是对立关系，对志愿者发放奖励并不意味着“无偿奉献”志愿服务精神的式微，而是风险社会对于志愿者群体的积极回应。大多数受访志愿者表示得到过不同程度的奖励，可见实践中相关组织还是注重奖励机制作用的。2020年10月武汉在全市开展“疫情防控最美志愿者”推选活动^⑦。

（五）法律保障机制。应急情况下志愿服务具有紧急性、风险性、特殊性等特征，其高效运转和风险化解需要针对性的法律保障。将应急志愿服务制度化、法律化，是疫情防控常态化的现实要求，更是实现应急志愿服务从无序到有序的必由之路。完善的法律保障机制也更利于激发公众参与志愿服务的主动性、积极性。武汉疫情防控过程中现有法律保障机制的实践经验，为志愿服务法律保障机制的完善提供了思路。

疫情期间，武汉市现有的志愿服务法律保障机制在武汉抗疫志愿服务的开展中发挥了重要引导规范作用。市民、志愿服务组织等各类主体响应《条例》倡议积极投身于志愿活动，武汉市政府、精神文明建设指导机构、民政部门、街道办、乡镇人民政府以及工会、共青团等群团组织遵循《条例》规定共同履行着志愿服务领导、指导职责。《条例》中保障志愿者权益的各类规定也都在抗疫期间得到了一定程度的遵守。但贯彻不足的情况仍然较为突出。在实践中仍有许多志愿服务组织未依法与志愿者

签订志愿服务协议、提供必要保险保障,《条例》中的岗前培训、风险评估告知、激励保障等机制也都存在未被落实的现象。《条例》第11条明确列举的各项志愿者权利也没有得到充分的保障,如座谈会上多位与会者提及志愿者个人信息保护不足等问题。当下应急志愿服务法律保障机制存在如下突出问题。

一是应急性志愿服务法律保障供给不足。首先,制度供给不足。国家、省、市的志愿服务条例都基本未予专门规范应急情况下志愿服务的一些特殊问题。例如,疫情防控志愿者面临巨大的人身危险,现有的制度设计却未能足够突显在应急志愿服务中对与志愿者生命健康紧密相关的权利的特别保护。散见于应急性法律规范中的志愿服务相关规定也较为原则和抽象,与志愿服务条例未实现有效衔接,致使应急性志愿服务法律规范较为散乱、不成体系。问卷调查中,法律、法规及政策等制度保障是民众心目中仅次于岗前培训的最有待提高的方面。其次,普法供给不足。对应急性志愿服务法律规定的宣传不足,导致不仅是普通民众,甚至是武汉疫情期间的志愿者对应急志愿的法律制度都不甚了解。问卷调查显示,过半数的志愿者完全不了解或不太了解我国法律中有关应急志愿服务的具体规定。

二是志愿者权利规定形式大于实质。《条例》第11条明确规定了志愿者享有的各项权利。这些规定旨在保障志愿者的合法权益,但缺乏配套的保障实施机制。规定本身过于原则、相对空泛,在具体实施时存在较大难度。实际生活中,多数志愿者法律意识和权利意识不足增加了推动实现权利的成本^⑧。加之武汉疫情初期形势危急,这些缺乏具体法律制度保障的原则性权利更加难以实现。座谈会中就有与会志愿者提到获得奖励权的实现问题:社区防疫的志愿成果有时被直接划归到体制内的表彰中,一些非公职人员志愿者的后续表彰则易被遗漏。这也说明权利保障实施机制不甚具体,侵权责任承担机制缺位或不明确,使得实践中对

志愿者的保障与激励无法真正全面且正当合理地落实。

三是志愿服务组织的登记注册制缺乏灵活性和应急性。现行法律为志愿服务组织设定了注册登记门槛,如《湖北省志愿服务条例》规定“符合规定条件的志愿服务组织,依法在县级以上人民政府民政部门进行登记”。该规定一方面提高了志愿服务组织的规范化,便于对其管理;但也提高了志愿服务的参与门槛,影响了紧急情况下志愿服务的及时就位。

疫情初期形势万分危急,武汉人民以无畏精神组建起众多民间性志愿服务组织,是抗疫的一支重要力量。这些组织大多数都没有注册也无法完成注册,除非申请成为特定志愿服务组织的分支机构,否则可能被排除在法定的“志愿服务组织”之外而无法得到应有的法律保障。比如中南财经政法大学教授们组建的武汉抗疫“第二方阵”志愿者团队就是未进行注册的民间组织,没有挂靠到任何正式组织之中,尽管获得了本单位的同意,但也超出了《条例》所规定的“在本单位内部开展志愿服务活动”的限定。在疫情防控紧迫的情形下,面对需提供各类资料、证明等的复杂登记程序,其根本无法满足登记注册的客观条件。其开展活动时不仅因缺乏政府部门支持面临更多挑战而且始终有潜在的非法定性问题。又如“高原鹅”团队在初步开展志愿服务后即发现其筹募款物和对接受助医院都不可避免地需要提供其具有公信力的身份认证信息,但在寻求注册时又因其是一个跨多地区、参与人数众多的线上组织,民政部门难以判断应否予以注册。可见,面对疫情防控,志愿服务组织的登记注册制缺乏灵活性和应急性。立法应当考虑理顺民间性志愿服务组织在整个志愿服务体系中的主体地位,给予他们应有的支持并纳入统一的监督管理,充分发挥他们的能动性、补充性作用。

未来应急志愿服务立法可借鉴我国当前行政诉讼立案制度中的备案登记制度,对临时性志愿

服务组织采取备案制，作为审批注册原则的例外，赋予临时性志愿服务组织合法性，使得相关负责人愿意对成立志愿服务组织给予支持。临时性组织在疫情缓和后，如需继续开展志愿服务活动，届时再补全相关手续，转入注册程序。2020年10月在武汉市举办的全国志愿服务信息系统应用培训班即在尝试通过及时进行注册登记、补录志愿时长、记录表彰奖励信息等方式，使疫情前期涌现的一批临时、应急的志愿者群体形成一支常态化疫情防控的队伍^⑨。应当完善应急志愿立法，增加应急性志愿服务法律保障供给。加强普法宣传教育，在志愿者培训中增加相关法律知识培训，增强志愿者法律意识和权利意识。完善权利义务相关配套法律制度建设，在应急志愿服务中切实维护志愿者合法权益，使应急情况下志愿者的人身安全、人格尊严等得到法律层面的有效保障。还应针对应急志愿服务，设计富有弹性的登记注册机制，解决大量民间性志愿服务组织的合法性难题。

四、启示与思考

面对突如其来的突发公共卫生事件带来的未知风险，武汉市在疫情暴发之初经历了相对无序、保障缺失的时刻，但武汉市民没有就此慌乱退却，而是立即行动、自发团结，“哪里需要就去哪里”，不惧危险、不计得失，在疫情防控的各个领域贡献力量。从中央到地方再到基层随后的上下联动、科学决策、统筹协调，使得在汉人民这支英雄“志愿军”的志愿服务开展找到了方向指引，获得了组织保障，全市志愿服务逐渐实现有序、高效，最终呈现出多类型、多形式、广泛性、阶段性特点。

与此同时，作为第一个迎接新冠肺炎疫情“闭卷考试”的城市，武汉市在此次疫情防控志愿服务的过程中，难以避免地出现了组织统筹不善、上岗培训不足等问题，暴露了其在风险分担机制、激励保障机制、法律保障机制等志

愿服务保障机制上的缺陷。制度建设是最好的风险预防手段，此次疫情防控中凸显的上述机制性问题应当受到重视，在疫情防控常态化的当下应尽快完善治理对策，形成制度性保障，以更好地应对疫情常态化防控长周期中存在的潜在风险。武汉经验为我国乃至全球在接下来的疫情防控中有效化解志愿服务风险、切实保障志愿者权益、充分发挥志愿服务功效提供了宝贵借鉴，也为我国在新时代深入推进政府治理和社会治理现代化带来重要启示。

- ① 鞠鹏、谢环驰：《习近平：毫不放松抓紧抓实抓细各项防控工作 坚决打赢湖北保卫战武汉保卫战》，《人民日报》2020年3月11日，第1版。
- ② 长江日报：《武汉计划2020初步形成志愿服务10分钟服务圈》，中国新闻网，<https://www.chinanews.com/sh/2014/06-04/6242999.shtml>，访问日期：2020年11月27日。
- ③ 楚天都市报：《稳居全省榜首！武汉市实名注册志愿者突破120万人》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/243846598_100199096，访问日期：2020年11月27日。
- ④ 民政部：《中国社会服务志愿者队伍建设指导纲要（2013—2020年）》，中国政府网，http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2667619.htm，访问日期：2020年11月27日。
- ⑤ 王意：《推进志愿服务 助力城市社会治理》，人民政协网，<https://oldback.hbx.gov.cn/74/2020-04-27/59735.html>，访问日期：2020年11月27日。
- ⑥ 余瑾毅、王哲：《25万“小水杉”扮靓“志愿之城” 开创多项国内第一》，湖北文明网，http://www.hbwmw.gov.cn/wmywtj/201910/t20191018_153057.shtml，访问日期：2020年11月27日。
- ⑦ 李仁泽、陈凤莉：《“你守护世界，我们守护你”——“青年志愿者手拉手专项志愿服务”纪实》，《中国青年报》，2020年3月6日，第1版。
- ⑧ 唐婧妮、武小青：《武汉青年志愿者协会入选联合国青年抗疫榜样》，《长江日报》，2020年5月22日，第11版。
- ⑨ 风侃财：《疫情中的那抹橙Ⅳ | 鞠彬彬：不求尽如人意，但求从心》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/375534700_261145，访问日期：2020年11月27日。
- ⑩ 武汉地铁：《学先进 当先锋 | 武汉地铁集团青年志愿服务总队让青春在奋斗中绽放》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/430101406_355718，访问日期：2020年11月27日。
- ⑪ 卢娟：《武汉百步亭社区志愿者用心用情用爱为社区百姓铸就“抗疫盔甲”》，武汉文明网，<http://hbwh.wenming>

- cn/zyfw/zyz/202004/t20200401_6386049.html, 访问日期: 2020年11月27日。
- ⑫ 熊康等:《023号“快递员”带着志愿车队跑》,《中国青年报》,2020年2月13日,第4版。
- ⑬ 钟煜豪:《武汉招募社工,从早上到深夜为医护人员提供线上心理疏导减压》,澎湃新闻, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5635481, 访问日期: 2020年11月27日。
- ⑭ 《民政部:暂不开展人员聚集性志愿服务活动》,新华网, http://www.xinhuanet.com/2020-03/18/c_1125731166.htm?spm=C73544894212.P59511941341.0.0, 访问日期: 2020年11月27日。
- ⑮ 武汉广播电视台:《“志愿”有我 武汉2.3万余名青年志愿者参与防控服务工作》,武汉文明网, http://hbwh.wenming.cn/rdjj/202003/t20200310_6339681.html, 访问日期: 2020年11月27日。
- ⑯ 梁建强:《2.4万人的“接力”守护——“志愿服务关爱行动”侧记》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2020/03/28/c_1125782526.htm?spm=C73544894212.P99790479609.0.0, 2020年11月27日。
- ⑰ 长江日报:《过去一年,武汉新增34万注册志愿者》,中国志愿服务网, <https://chinavolunteer.mca.gov.cn/NVSI/LEAP/site/index.html#/newsinfo/1/f04da7eae0f148d6830362f44e702309>, 访问日期: 2021年3月31日。
- ⑱ 《光明日报》武汉一线报道组:《平凡的武汉人 英雄的武汉人》,《光明日报》,2020年3月27日,第8版。
- ⑲ 中央广电总台国际在线:《抗击疫情不分国籍 他们都是“志愿者”》,央视网, <http://news.cctv.com/2020/03/04/ARTIila9iAPdJh7ztHAot7Qw200304.shtml>, 访问日期: 2020年11月27日。
- ⑳ 肖璐欣:《全国各地医疗队驰援武汉!》,人民网, <http://hb.people.com.cn/n2/2020/0124/c194063-33743112.html>, 访问日期: 2020年11月27日。
- ㉑ 《〈抗击新冠肺炎疫情的中国行动〉白皮书》,国务院新闻办公室网站, <http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/42313/43142/index.htm>, 访问日期: 2020年11月27日。
- ㉒ 新华社:《我国内地首次无新增本土疑似病例》,新华网, http://www.xinhuanet.com/2020-03/18/c_1125730531.htm, 访问日期: 2020年11月27日。
- ㉓ 国家卫健委:《截至3月23日24时新型冠状病毒肺炎疫情最新情况》,国家卫生健康委员会网站, <http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqtb/202003/e6c12d0c2cf04474944187f4088dc021.shtml>, 访问日期: 2020年11月27日。
- ㉔ 莫于川、梁爽:《社会应急能力建设与志愿服务法制发展》,《行政法学研究》2010年第4期。
- ㉕ 梁建强、廖君:《共克时艰,“微光”点亮一座城:武汉各界人士踊跃参与志愿服务助力战“疫”》,《新华每日电讯》,2020年3月4日,第1版。
- ㉖ 例如,由一众爱心企业疫情期间临时成立的武汉抗疫志愿者联盟(全国抗疫先进集体)即在疫情缓和后注册武汉应急救援志愿队,参见李慧紫、何博:《武汉试点社区应急救援队》,《长江日报》,2020年11月1日,第5版。
- ㉗ 罗燕:《志愿者的战“疫”——武汉“封城”后的爱心车队》,《民生周刊》2020年第3期。
- ㉘ “卡娃微卡”:《武汉“封城”47天后,最真实的朋友圈曝光》,澎湃新闻, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6431158, 2020年11月27日。
- ㉙ 李源:《武汉志愿者奔波战“疫”一线》,《湖北日报》2020年2月4日第4版。
- ㉚ 武汉市文明办:《微光成炬 温暖江城》,《思想政治工作研究》2020年第5期。
- ㉛ 韩雨亭:《战疫者|武汉抗疫一线志愿者:帮助别人,也需要别人帮助》,澎湃新闻, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5978318, 访问日期: 2020年11月27日。
- ㉜ 高敏、张琴:《志愿服务培训机制构建》,《中外企业文化》2020年第9期。
- ㉝ 胡宁、朱彩云:《武汉志愿者的“摆渡”生活》,《中国青年报》,2020年2月10日,第1版。
- ㉞ 黄霁浩等:《武汉一志愿者感染新冠离世,曾称“有一份力量就出一份力量”》,澎湃新闻, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5775060, 访问日期: 2020年11月27日。
- ㉟ 马慧洁、王海鹏:《武汉新闻公益联合水滴保险商城、安心保险推出“新冠肺炎无忧保”,公益志愿者可线上免费领取》,武汉新闻网, <http://www.jinguanwh.com/wh/21853.html>, 访问日期: 2020年11月27日。
- ㊱ 同㉞。
- ㊲ 胡雪璇、朱华:《致敬!116人被推选为武汉市“疫情防控最美志愿者”》,“武汉发布”微信公众号, <https://mp.weixin.qq.com/s/zJpt7luXZguiFsdCBVEng>, 访问日期: 2020年11月27日。
- ㊳ 此系本课题负责人及本文第一作者莫于川于2015年主持完成的委托课题研究成果《中华人民共和国志愿服务立法课题研究报告》的一些研究结论。该报告于2015年7月提交中国志愿服务联合会、全国人大常委会法制工作委员会、原国务院法制办公室、司法部、共青团中央等机构。
- ㊴ 李月媛等:《武汉市大力推动志愿服务全程信息化,注册志愿者较去年同期递增21万人》,楚天都市极目新闻网, <http://www.ctdsb.net/html/2020/1030/hubei346864.html>, 访问日期: 2020年11月27日。

(责任编辑:朱瑞)