

# 基础扎实 系统应对： 应急志愿服务的北京样本

莫菲 王华杰 霍美利\*

**【摘要】**在北京市应对新冠肺炎疫情中，高校、基层社区、志愿服务组织等多方主体积极投身于应急志愿活动，发挥了重要作用。通过对北京市应急志愿服务实践的调查研究发现，党政机关迅速反应、有效动员，志愿服务经验丰富、体系健全，制度规范完善健全、执行有力等是疫情防控志愿服务取得成功的关键，这为当前其他地区的疫情防控和“后疫情”时代的突发公共事件应急处置工作提供了可供借鉴的经验。

**【关键词】**志愿服务 疫情防控 制度机制 系统应对

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.05.001

北京作为我国的政治、文化中心，城市地位特殊，是此次新冠肺炎疫情防控的重要战场，也是抗疫全局的核心中枢。在北京抗疫过程中，高校、基层社区、志愿服务组织等多方主体积极投身于应急志愿活动，相关项目涵盖社区管理、医疗辅助、心理辅导、健康咨询等多个领域。志愿服务工作有力配合政府机关等专业防控力量，发挥了独特且重大的作用，但也暴露了不足：一是缺乏统一协调机制，应急机制反应相对滞后；二是应急志愿准备工作不足；三是志愿者法律地位认知不足；四是防疫物资不足、调配不到位；五是志愿力量分散，组织效率低。然而，依靠长期、可持续的制度建设，将突发疫情的猛烈冲击承接纳

入现有机制加以解决，并通过及时比对、完善机制建构、查缺补漏，从最初的手足无措到后期的从容应对，工作经验的积累也锻炼了抗疫队伍，客观上推动了高水平应急志愿队伍的建设。

课题组依托问卷调查、集体访谈、文献调查、案例分析等方法，通过“问卷网”对北京市的志愿者、非志愿者发放了电子问卷，共收集到有效答卷459份（包括210位志愿者、249位非志愿者填写的答卷）；并在北京市志愿服务联合会召开了北京市疫情防控志愿服务经验交流座谈会，组织参加疫情防控的志愿组织代表、志愿者代表对相关问题进行了深入具体的讨论，掌握了一手资料。

\* 莫菲，中国人民大学博士后，北京外国语大学国际组织学院讲师；王华杰、霍美利，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张璐屹、周健璋。

## 一、疫情前北京市志愿服务的基本情况

### (一) 志愿服务相关立法与政策保障

北京市积极制定相关地方性法规,完善志愿服务立法,其立法实践在应急志愿制度的建构中发挥了先行作用,为疫情期间应急志愿活动的开展提供了法治保障。同时,北京也根据实践发展不断完善地方法律法规,促使志愿服务相关政策紧跟时代步伐。在所有设区的市均拥有地方立法权的背景之下,其他地方可以参考北京经验,结合地方实际、不简单照搬上位法、发挥地方能动性,开展相应的应急志愿立法活动。

《北京市志愿服务促进条例》自2007年12月5日起实施,明确了志愿服务、志愿者、志愿者组织的基本定义,规定了北京志愿者协会作为协调机构的地位,同时也对书面志愿服务协议的签订情形与包含内容、志愿者的权利、义务、保障、培训、奖励等进行了规定,并明确了相关争议的解决机制,对促进北京志愿服务活动的发展起到了积极作用。条例有效地推动了2008年北京奥运会志愿活动的开展,为大型活动志愿服务提供了法律制度支撑,也意味着北京的志愿服务制度化迈出了成功一步。结合北京志愿服务事业的发展情况,2020年对条例进行了修订,新条例突出了首都志愿服务特色,在志愿服务管理体制、志愿者激励与保障机制、志愿服务促进措施等多个方面进行了制度明确,以便更好地为北京志愿服务活动保驾护航。

在北京奥运会、残奥会成功举办后,北京市及时总结2008年志愿活动经验,积极转化大型活动志愿服务成果,以完善本市社会志愿服务体系、健全志愿服务长效机制。中共北京市委、市政府印发《关于进一步加强和改进志愿者工作的意见》的通知,通知中提出了新的工作目标——“建立健全志愿服务长效机制、志愿者工作管理体系、志愿者工作运行体系、志

愿者队伍建设体系、志愿服务项目体系、志愿者工作保障体系”。同时,通知中明确了由北京志愿者协会改造提升而来的北京市志愿者联合会作为“枢纽型”社会组织的地位。

其后,为了响应北京市委、市政府的通知,《北京市志愿者管理办法(试行)》于2010年发布实施,对志愿者的招募与注册、权利与义务、管理与服务、表彰与奖励进行了细致的规定。其中明确建立全市志愿者注册制度并将“志愿北京”网站作为全市统一的志愿者注册网络平台,建立全市志愿者星级认证制度和奖章授予制度,完善以精神激励为主的志愿者表彰激励机制,以认可、弘扬志愿服务精神。

为进一步提高社区管理服务水平、推动社区志愿服务事业发展,2011年北京市民政局修订了《北京市社区志愿服务促进办法》,既明确了社区志愿者工作的组织体系,包括成立北京市社区志愿者协会,发挥各级民政部门作为业务主管部门的指导、管理、服务和监督功能,健全各级各类社区志愿者组织登记备案制度,也对社区志愿者的登记注册、社区志愿服务的开展,以及社区志愿者的激励和保障机制进行了规定。本办法为社区的志愿活动开展提供了个性化的立法尝试,响应了北京市委、市政府对于志愿者身份细化的要求,为志愿活动长效机制的建立提供了不可或缺的法制保障。但是,对突发事件中的社区志愿服务缺乏特殊性的管理规定,影响了疫情前期社区志愿活动的顺利开展。

2015年北京市教育委员会、北京市民政局、共青团北京市委员会、北京市志愿服务联合会四部门发布《关于北京市中小学开展志愿服务工作的意见》,本意见明确中小學生志愿服务要遵循自愿、诚信、公益原则,提出“在中小学开设志愿服务课程、成立校级志愿者组织”等工作内容,强调“完善中小學生志愿服务考评激励机制、提供中小學生志愿服务工作经费保障”,有利于在中小学弘扬志愿服务精神、

培养终身志愿的热情。但是意见未能注意到突发事件中中小学生的独特地位，中小学生作为需要特殊照顾的群体，在参与应急志愿活动时应当给予特殊保护。

## （二）志愿服务活动开展情况

志愿服务是北京的“金名片”，北京市志愿服务发展状况在全国处于领先水平。据“志愿北京”信息平台数据统计，2019年北京市实名注册志愿者数量已达441.6万人，注册志愿团体数量达7.69万个，累计发布志愿服务项目36.65万个<sup>①</sup>。疫情前北京市志愿服务良好的发展态势和先进经验为疫情期间开展应急志愿服务活动打下了坚实的基础。

针对志愿服务，北京市已经形成了较完善的运行体系和管理体制。首先，依托“志愿北京”线上平台进行志愿者实名注册、志愿团体注册与招募、发布推送志愿服务项目等，推动志愿服务活动有序展开。同时，市一区一街（乡镇）三级组织体系已基本成型，并采用条块结合的模式，条包括企业系统、高校系统、各委班局等，块涵盖北京市各个地区的学生、医护人员等群体，志愿服务向组织化体系化发展。

新冠肺炎疫情暴发以前，北京市志愿服务活动已多层次展开。既包括志愿服务为国庆70周年阅兵式、世界园艺博览会、亚洲文明对话大会等国内、国际大型活动保驾护航，也包括“五大青年行动”“春风行动”“应急宣传进万家”等优质志愿服务项目走进社区、回应百姓需求、提升居民生活质量。应急志愿服务也得到一定发展，2019年北京举办了“应急志愿服务在行动”系列活动，北京市红十字会999医疗救援队、北京绿舟应急救援促进中心、北京市大兴区巨匠应急救援志愿服务中心等8支志愿者队伍参与其中，既宣传普及了应急避险专业知识，也为应急志愿者队伍与公众之间的沟通搭建了桥梁<sup>②</sup>。为了认可和激励志愿者，北京市也推行了

系列福利保障措施，包括星级志愿者评选、人身意外伤害保险培训、故宫志愿者免费参观等活动，推动北京市志愿服务不断向前发展。

## 二、疫情期间北京市志愿服务情况

### （一）疫情突发阶段：志愿服务应急保障

2019年末武汉突发疫情，并迅速向全国蔓延，2020年1月20日北京市通报第一例确诊病例，1月24日北京市启动突发公共卫生事件一级响应机制，突如其来的疫情打破了北京市正常的社会生活秩序，众多难题亟待解决。大批医护人员驰援疫情中心地武汉，本地缺乏专业医护人员、医疗系统压力巨大；由于防护物资短缺、心理恐惧等因素，短期内疫情防控志愿者招募困难，防疫工作严重缺少人手；市民陷入恐惧、惊慌情绪，抗疫工作难以顺利开展……新冠疫情的突发性和紧急性不仅是对政府部署防控工作的挑战，更是对应急志愿服务工作的一次巨大考验。毫无经验的志愿者面对突如其来的、传染性极强且未知的病毒显得毫无准备、措手不及。

疫情之初，情况紧急，即使志愿服务组织不足，其他志愿主体普遍缺乏应对突发公共卫生事件的经验，但北京仍然交出了一份不错的答卷。

第一，发挥有力统筹协调作用，迅速集结志愿者队伍。

党政机关、社会组织等多方主体积极动员市民参与志愿活动，及时填补疫情防控志愿者缺口。2020年1月25日至31日，共青团中央、中国青年志愿者协会、中央文明办、中国志愿服务联合会相继发布文件，以引导全国广大志愿者和志愿服务组织科学有序专业开展疫情防控应急志愿服务工作。北京市志愿服务联合会号召“全市志愿者、志愿服务组织及志愿服务工作者，按照中央和市委决策部署，立即行动，众志成城，科学有序参与防控工作，为遏

制疫情扩散、打赢疫情防控阻击战贡献志愿力量”。共青团北京市委员会发出《致首都团员、团干部回社区报到参与疫情防控志愿服务工作的倡议书》，提倡防疫力量向社区下沉。北京懋德社会工作服务中心承办“安心计划”，通过共青团中央、志愿北京、中国青年志愿者协会等平台发布招募心理志愿者的信息，更大范围地组织起专业志愿者力量。众多基层社区还通过志愿北京平台、社区公告、多媒体平台、微信群等召集志愿者参与社区志愿项目，最大程度调动群众的参与积极性。概括而言，纵向党政机关牵头动员，横向多方主体协调配合，在最短时间内凝聚起志愿者队伍，集结了一支疫情防控的中坚力量。这种及时高效的反应、号召与动员离不开北京市扎实的领导基础与健全的志愿服务管理体制，使得疫情暴发初期北京的慌乱期相对较短，为控制疫情蔓延贡献了宝贵力量。

第二，及时关注群众心理状况，心理志愿者用“爱”抗疫。

针对疫情引起的社会心理危机，北京市通过开通服务热线对医护人员、志愿者、市民进行心理疏导等途径让人民安心、让人民放心，从心理上保障疫情防控工作更迅速、更有效、更稳妥地进行。除原有的“12345”市民服务热线外，北京市新增多个服务热线进行疾病咨询和心理疏导。2020年1月27日，朝阳区卫健委开通24小时健康咨询热线，组建热线咨询员队伍，全天候接听和解答市民的健康咨询；2月1日，北京市新型冠状病毒感染肺炎疫情防控领导小组专家咨询团推出疫情防控专家咨询服务热线，为全市提供专业咨询服务<sup>③</sup>；北京市志愿服务联合会依托“志愿北京”信息平台开通在线心理咨询服务系统，启动全国“抗击疫情、从心开始”心理专项志愿服务项目，向有需求的社会公众提供心理在线咨询专业志愿服务<sup>④</sup>；北京师范大学心理学部联合学生心理咨询与服务中心开通心理支持热线与网络辅导服

务，截至2020年2月20日，累计服务受众4129人次<sup>⑤</sup>。

第三，基层疫情防控至关重要，多方志愿主体“各显神通”。

社区基层直接面向居民，在全民居家隔离的防疫要求下，社区自我排查、切断疫情扩散渠道的压力倍增。而志愿服务深入基层，及时缓解了由社区封锁、道路管制给市民带来的生活不便。疫情初期社区防疫工作开展难度大，人手、物资都不充足，行动也受到限制。但北京各志愿服务主体积极响应，克服重重困难推进志愿服务深入开展。据北京社会工作者协会统计，截至2020年2月4日，北京市共有87家市、区级社工机构、2760余名社会工作者参与到770个社区（村）疫情防控工作中，直接提供服务总量约3万人次，间接服务总量10万余人次<sup>⑥</sup>。窦珍志愿服务联合会的志愿者每天8:00到17:00坚守小院防疫志愿工作一线，还成立了志愿助老会，为空巢老人提供日常生活物资采购、配送服务，并积极与医院联系打通了给空巢老人买药的途径；窦志联“小老帮老老，携手共抗疫”的志愿服务模式针对性地缓解了空巢老人疫情期间生活困难的问题，为其他地区的疫情防控工作提供了借鉴。

第四，积极发挥文化教育优势，翻译志愿者协助守护国门。

北京市的首都身份对其防疫提出了更高要求，尤其是在国内疫情有所控制、国外疫情肆虐初期，北京面临着严格切断外来输入病例进一步扩散的任务。新国展作为入境旅客转运集散地，是防疫一线中的一线，不仅事关中国国际形象，更事关国内疫情走向。北京市顺义区选派多名志愿者充实到集散点一线，全力做好入境人员接转工作，严防境外疫情输入。同时，北京市积极发挥文化教育优势，短期内动员大批翻译志愿者挺进新国展防疫一线，以北京第二外国语学院为例，共集结志愿者33人，工作13天，累计服务时长2700小时，服务438人。

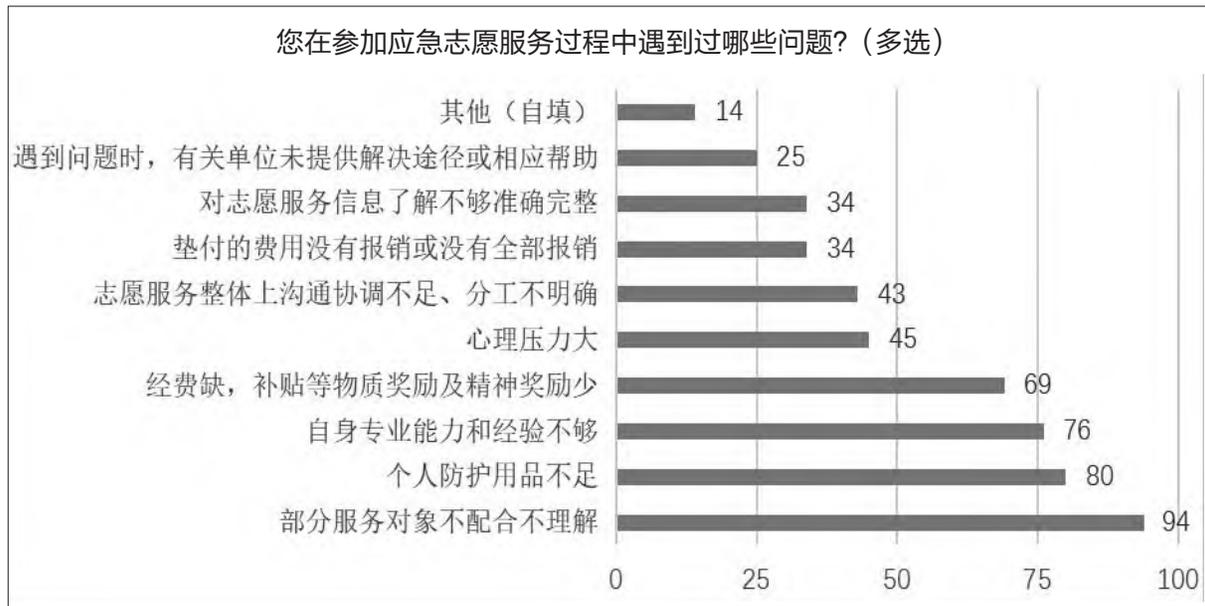


图1 志愿者参与应急志愿服务过程中遇到的问题

同时也要看到，疫情初期北京市应急志愿服务暴露出的一些问题，比如志愿者专业性上存在短板，制约着疫情防控志愿服务效益最大化实现。问卷调查和集体访谈均显示，志愿者的专业能力和经验不足是应急志愿服务过程中的一个突出问题（见图1），有超过半数的志愿者未能接受应急志愿服务相关专业培训同样是一大不足，这也是北京疫情防控志愿服务后期着重反思和弥补的重要部分。

### （二）疫情好转阶段：志愿服务保驾护航

由于前期疫情防控工作的有序展开，北京很快便基本阻断疫情扩散蔓延，但仍有在院治疗病例和境外输入病例。2020年4月11日召开的北京市新型冠状病毒肺炎疫情防控工作新闻发布会指出，首都疫情防控工作已进入常态化，要做好较长时间应对外部环境变化的思想和工作准备，继续全面从严防控、精准防控、联防联控<sup>⑦⑧</sup>。在政府集中统一领导下，各项志愿防疫工作有序展开。首先，继续做好消杀工作，保障公共环境安全。例如，大兴区巨匠应急救援志愿服务中心为环境消杀贡献了巨大力

量。其次，服务热线持续解答疑惑，心理疏导工作稳步推进。此外，社区志愿者也持续发力，始终坚持在防疫一线，把住了社区基层的安全关卡，为人民群众的正常生活和生命安全提供了保障。

### （三）新发地挑战阶段：志愿服务迅速到位

在全民共同抗疫的努力下，自2020年4月17日起，北京市连续56天无本地新增确诊病例、疑似病例和无症状感染者。但6月11日，北京新发地市场突然出现1例确诊病例，疫情卷土重来，防疫警报再次拉响，疫情防控与志愿服务工作面临新的挑战。但有了前期的疫情防控与志愿服务基础以及党政机关的统筹治理，在应对疫情中，北京市逐步掌握了防控的主动权。

第一，扩大核酸检测范围，及时切断传染链条。

突如其来的新增本土确诊病例急速提高了北京的风险，迅速排查、控制扩散是北京市防疫工作的当务之急。迅速扩大的核酸检测范围急需大批检测人员，在防疫关头，志愿者迅速

集结成为大规模核酸检测的中坚力量。首都医科大学作为北京市属医学院迅速启动核酸检测志愿服务招募,两天紧急集结146名师生志愿者投身丰台区核酸检测一线、协助核酸检测咽拭子采集、环境消杀、居民信息登记、现场引导等多项工作,志愿服务总时长达5300小时,累计协助完成检测43000余人次<sup>⑨</sup>。北京工业大学、北京中医药大学等其他志愿者团队也积极响应,在最短时间内协助填补了一线核酸检测工作的人员漏洞。此外,北京市妇联由儿科医护人员组成了北京东区儿童医院巾帼志愿者团队<sup>⑩</sup>,用实际行动彰显了志愿精神,保障了城市安全。

第二,迅速适应疫情状况转变,继续扎根基层防疫一线。

新发地疫情再次对人民生命安全带来冲击,道路封锁、交通管制,需要更多志愿者挺进基层防疫一线。与新发地相隔仅一条马路的丰台花乡黄土岗村小区全部封锁、实行交通管制,初期招募志愿者也面临心理压力等困难,但村委会积极动员,发挥老志愿者的引领带头作用,号召新志愿者特别是年轻人积极参与社区防疫工作,后期已有村民自发组织志愿者团体协助日间站岗、采买、运送医疗垃圾等防疫工作。大兴区蓝天救援队也迅速加入疫情防控志愿服务中,累计执行防疫消杀任务十余天<sup>⑪</sup>。新发地事件后,各志愿主体迅速转变工作重点,严防严控,维护社区基层安全,成为遏制新发地疫情蔓延的关键力量之一。

### 三、疫情防控志愿服务的北京经验

#### (一) 党政机关迅速反应、有效动员

自新冠肺炎疫情暴发以来,北京市党政机关迅速反应,坚持高位统筹、高标谋划、高效推进,全力做好疫情防控工作,在疫情防控应急志愿服务过程中发挥了全面组织、广泛倡议、有效动员、正确引导、切实推进、坚实保

障的重要作用。

疫情发生以来,北京市委社会工委、市民政局迅速反应,第一时间发布《关于社会工作者、志愿者参与新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的倡议书》,号召各社会工作服务组织、机构、志愿服务组织、社会工作者和志愿者服从疫情防控统一部署,立足服务本地,配合社区防控,发挥专业优势<sup>⑫</sup>。并相继发布《关于动员社会组织参与新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的倡议书》《关于加强社会工作和志愿服务参与疫情防控工作的通知》等,明确了具体的工作要求和激励措施。

北京市卫健委联合团委第一时间组建医疗卫生系统青年应急志愿服务体系,号召市属医疗卫生机构志愿者组织积极开展便民服务、秩序维护、专业医护、心理咨询、舆论引导等志愿服务,助力疫情防控工作有序开展<sup>⑬</sup>。在区级层面,朝阳区卫健委和区团委联合迅速动员,组织招募接听热线志愿者,提供心理疏导专项志愿服务;丰台区卫健委系统派出399名卫生健康工作者,分别下沉到各个社区进行疫情防控志愿服务<sup>⑭</sup>。

首都精神文明建设委员会作为疫情防控应急志愿工作的枢纽机构,通过普及防护常识、开展志愿服务等方式,全方位助力抗疫,汇聚起大规模、高效率的志愿工作力量,在抗疫中发挥了重要作用。其中包括组织全市公共交通文明引导员自愿在全市大客流公共交通站台进行秩序引导,主动参与街道社区疫情防控志愿服务,累计21600人次参与公共交通协理工作,38100人次参与全市348个社区(村)值守卡点服务。<sup>⑮</sup>

北京市志愿服务联合会快速响应,发出倡议号召全市志愿者、志愿服务组织及志愿服务工作者按照中央和市委决策部署,认真落实疫情防控要求,科学有序参与志愿服务。此后,市团委、市志愿服务联合会动员各领域、各层级、各身份的专业志愿者和志愿服务团队,组

组织开展各项志愿服务相关工作，做好志愿者宣传和保障工作，全方位承担起志愿服务枢纽组织的职能。

## （二）志愿服务经验丰富、体系健全

北京市志愿服务的丰富经验、体制化运行和管理模式，构筑了开展突发公共卫生事件应急志愿服务的基石，为北京市应急志愿服务常态化、标准化创造了条件。

一是营造志愿精神的良好社会氛围。北京市志愿服务基础优良，志愿团体和志愿者数量庞大，养成了崇尚慈善、崇尚志愿、崇尚服务的良好社会氛围。面临紧迫的疫情防控，北京市民自发地行动起来，投入到防疫工作当中，奉献志愿热情。不少接受问卷调查的志愿者在疫情期间通过个人或团体自发行为参与到志愿服务之中，诸如“西城大妈”“朝阳群众”“海淀网友”等群众力量冲在抗疫一线，日常状态下深植北京群众心中的志愿精神在疫情的关键时刻得到了充分展现。

二是发挥注册登记信息平台的优势。通过“志愿北京”信息平台进行标准化注册登记，串联起数量庞大的志愿服务组织和志愿者群体，为迅速动员、人员调配创造条件。北京日常的志愿服务活动依托“志愿北京”平台进行志愿者实名注册和志愿团体注册与招募，发布推送志愿服务项目，实现了标准化统一管理，这为疫情期间全市各区各领域志愿服务需求与资源的匹配发挥了重要作用。截至2020年3月8日，北京市各社区（村）服务队已在“志愿北京”平台累计发布防疫志愿服务相关项目3700个，招募志愿者超7.7万人<sup>⑥</sup>；2020年6月11日新发地疫情暴发以来，全市通过“志愿北京”累计发布相关志愿服务项目7683个，招募注册志愿者22.8万人次<sup>⑦</sup>。

三是建立专业高效的志愿服务团队。志愿服务团队专业高效，发挥了中介所、联络站的作用。防疫初期，经历了短暂的茫然无措后，

北京市各志愿服务组织迅速行动起来，召集、调动组织内部志愿者，有针对性地开展志愿服务工作。比如，窦志联志愿服务联合会采取化整为零的策略，制定《化整为零参与社区防控志愿服务方案》，统筹调度，在力量分配上向“三无”小区较多的社区倾斜。

四是形成规范化的协议签署和风险提示。疫情期间，北京在书面志愿服务协议的签署和参加志愿服务风险提示的规范性上，整体来说做得比较好，这对规范志愿者行为、保护志愿者权益、有效监督志愿服务过程起到了重要作用。调查问卷结果显示，志愿者中有53%签订了书面协议，81%被提前告知参加志愿服务的风险。调研中发现，北京懋德社会工作服务中心承办的“安心计划”项目中，注册登记与签署协议均为在线表单填写，非常便捷高效。

五是建构丰富多样的志愿者培训机制。志愿者上岗培训的长效机制在北京市防疫应急志愿服务中发挥了重要作用。形式上，北京志愿者培训将线下集中培训和线上课程自主学习相结合，既包括线下集中举办的培训讲座或定期课程，也包括“志愿北京”等平台推出的线上培训系列课程，保证志愿者接受尽可能全面、多样和适用的培训。内容上，北京市志愿者培训涵盖了志愿服务基础知识、疫情安全防护知识、常见精神及心理疾病的症状表现及安全防范、志愿服务礼仪及规范、志愿者的权利与义务、志愿者维权方式等内容，切合志愿者和社会公众的实际需要。专业力量上，北京市志愿者培训的相关组织者善于寻求“外援”助力，弥补自身专业性上的不足，例如区团委及志愿组织寻求具有专业背景知识的人士（如医护人员）的帮助，为志愿者提供专业化培训。

六是强化全方位的志愿者激励保障。北京市建立了较为完善的激励保障机制，对疫情防控志愿者给予充分的认可和尊重，对促进志愿服务长足发展发挥了关键作用。北京市对于疫情防控志愿者，一方面，通过提供防护物资、

流量福利、“京惠保”、购买保险等方式给予物质上的保障；另一方面，试行志愿服务“时间银行”制度、志愿者星级评定制度，授予荣誉称号，在精神上认可、激励志愿者。同时，关注志愿者的心理问题，对志愿者做心理疏导和咨询，为志愿者身心健康提供保障。

### (三) 规范制度完善健全、严格落实

如前所述，在疫情发生之前，北京已经过多年积累，在志愿服务立法保障方面基础扎实，各项政策条例在志愿服务制度建构之中发挥了先行作用，也为疫情期间紧急志愿活动的开展提供了充分的法治保障。

一是疫情期间立法立规反应迅速。由于疫情的波动，北京应急志愿活动也随之出现了多次拐点，每一次疫情变化都在考验着北京预先建设的志愿服务机制。但是作为长效化机制的志愿动态立法模式在关键时刻发挥作用，使北京得以迅速开展对于法律的完善工作。2020年9月25日，《北京市突发公共卫生事件应急条例》表决通过。作为遵循“急用先立”原则而新增的紧急立法项目，该条例立足北京市防疫实践，涵盖了应对突发公共卫生事件的指挥处置、应急准备、监测预警、应急处置、应对措施、四方责任、监督落实、应急保障、法律责任等方面内容，建立统一高效的公共卫生应急管理体系，为首都秋冬季疫情防控乃至今后相当长时期内应对突发公共卫生事件提供了重要依据和规范化、法治化、科学化的保障。<sup>⑧</sup>修订后并于2021年3月1日起正式施行的新《北京市志愿服务促进条例》完善了志愿服务工作的协调机制和组织架构、明确了各部门的具体职责，突出了首都志愿服务的地方特色，建立健全大型社会活动志愿服务和应急志愿服务协调保障机制协调，进一步畅通志愿者参与社会治理的渠道，并对志愿者的激励、保障措施进行了完善，明确规定志愿者星级评定和信用激励制度、社区志愿服务回馈机制等切实制度。北

京市慈善义工联合会采用线上宣传、线下培训、知识竞赛、文艺演出等多种传播形式，加深社会对新条例的理解。2021年7月1日起实施的北京市地方标准《大型活动志愿者服务规范》，规定了北京市大型活动志愿服务管理的规范，包括术语和定义、筹备规划、招募录用、培训提升、激励保障、运行管理、成果转化等内容，有利于促进北京市大型活动志愿服务工作的规范化、有序化。

二是落地执行高效有力。从2003年SARS疫情至今，行政应急性原则的重要性再一次受到了人们的重视。在重大突发事件中，以应急性的行政执法降低社会成本、提高行政效率是行政应急性的基本要求。在抗击新冠肺炎疫情的过程中，北京市政府重视志愿者力量的参与，也有力地支持志愿活动的展开。通过有效对接志愿服务组织、高校等资源，依靠志愿者的帮助，取得了社区消杀、排查以及新国展防疫等方面的良好成效。比如通过与青年汇社工成员的座谈可以发现，在面临人手不足的情况时，卫健委通过招募的方式补足了志愿者缺位；新国展抗疫急需外语工作者时，团市委积极联络北二外，号召具备外语能力的大学生参与抗疫活动，并对相关志愿者给予了充分保障。同时，长效志愿机制（主要是登记志愿者以及团委负责制度）的建构在新农村抗疫中起到作用。例如面对临近新发地突发疫情，丰台区花乡黄土岗村村委会、社区党委团委有效联动，黄土岗村依靠乡村志愿登记机制，在地方党委、团委的带领下整合组织，统一响应号召，有效地展开了定点消杀、疫情排查等重要工作。

## 四、结语

疫情还在继续，北京抗疫仍在进行。成熟的志愿服务体制机制为北京应急志愿活动开展发挥了重要作用，不断自我修复、自我完善的

有效机制成为了北京化解疫情突发性的制胜法宝。

疫情的前期“闭卷阶段”已过去，从初遇疫情时的手足无措，到机制创新掌握主动权，再到从容应对新发地疫情等挑战，北京市在组织统筹机制、高水平服务队伍建设机制以及法律保障机制方面，提供了疫情防控志愿服务的“北京方案”，相关应急志愿服务经验值得广泛关注和认真总结。在疫情常态化的当下和疫情仍存变数风险考量中，立法政策的不断完善，志愿服务体制机制的持续健全，政府机关、志愿服务组织和志愿者的协作共治，将继续为北京常态化防疫工作的平稳运行保驾护航。

论  
坛

- ① 北京市志愿服务联合会秘书处：《我们以志愿的名义辞岁迎春》，“志愿北京”微信公众号，<https://mp.weixin.qq.com/>，访问日期：2020年11月24日。
- ② 光明网：《“应急志愿服务在行动”系列活动在京开幕》，光明网，<https://m.gmw.cn/baijia/2019-10/29/33275614.html>，访问日期：2020年11月27日。
- ③ 北京市丰台区融媒体中心：《疫情防控专家咨询服务热线开通啦》，百度网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657792172343220030&wfr=spider&for=pc>，访问日期：2020年11月27日。
- ④ 志愿北京：《抗击疫情，心理咨询志愿者架起爱的桥梁》，搜狐网，[https://www.sohu.com/a/371323120\\_120209831](https://www.sohu.com/a/371323120_120209831)，访问日期：2020年11月27日。
- ⑤ 北师大心理学部：《疫情防控，从心开始》，北师大心理学部防疫心理支持服务网，<http://psych.bnu.edu.cn/tabid/327/Default.aspx>，访问日期：2020年11月27日。
- ⑥ 北晚新视觉网：《北京志愿者有序参与疫情防控，“西城大妈”“朝阳群众”行动起来》，百度网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658051999449251745&wfr=spider&for=pc>，访问日期：2020年11月27日。
- ⑦ 《北京疫情防控工作已经进入常态化 要做好“三防”》，人民网，<http://bj.people.com.cn/n2/2020/0411/c14540-33942158.html>，访问日期：2020年11月27日。
- ⑧ 北京市城市管理综合行政执法局：《〈关于做好复工复产疫情防控常态化工作的通告〉解读》，首都之窗网，[http://cgj.beijing.gov.cn/art/2020/4/21/art\\_3324\\_13088.html](http://cgj.beijing.gov.cn/art/2020/4/21/art_3324_13088.html)，访问日期：2020年11月27日。
- ⑨ 北京青年报：《首医大师生志愿者助力北京核酸检测》，人

民网，<http://m.people.cn/n4/2020/0701/c655-14102733.html>，访问日期：2020年11月27日。

- ⑩ 央广网：《北京东区儿童医院巾帼志愿者参与核酸检测志愿服务“老大爷的一个鞠躬让我落泪了”》，央广网，[http://health.cnr.cn/my/20200707/t20200707\\_525158393.shtml](http://health.cnr.cn/my/20200707/t20200707_525158393.shtml)，访问日期：2020年11月27日。
- ⑪ 北京大兴官方发布：《“大兴蓝天”疫情防控中的特别行动队》，百度网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1670382160267071133&wfr=spider&for=pc>，访问日期：2020年11月27日。
- ⑫ 北京市民政局：《北京市向参与疫情防控的社会工作者、志愿者发出7大倡议！》，民政部网站，<http://www.mca.gov.cn/article/xw/dfdt/202002/20200200024208.shtml>，访问日期：2020年11月27日。
- ⑬ 北京青年：《北京青年 一同战“疫” | 首都医疗卫生专业志愿者在行动！》，搜狐网，[https://www.sohu.com/a/371652622\\_718839](https://www.sohu.com/a/371652622_718839)，访问日期：2020年11月27日。
- ⑭ 北京市丰台区融媒体中心：《卫健委小V蜂志愿服务分团：是卫生健康工作者，也是青年志愿者！》，百度网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1660492066441934400&wfr=spider&for=pc>，访问日期：2020年11月27日。
- ⑮ 北京日报客户端：《首都文明办：引导市民理性看待疫情，养成文明健康生活方式》，百度网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1660311862851730825&wfr=spider&for=pc>，访问日期：2020年11月27日。
- ⑯ 《北京招募防疫志愿者超7万人》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/local/2020-03/08/c\\_1125680487.htm](http://www.xinhuanet.com/local/2020-03/08/c_1125680487.htm)，访问日期：2020年11月27日。
- ⑰ 北京日报：《北京：22.8万人次参与志愿服务疫情防控》，中国文明网，[http://www.wenming.cn/zyfw/dfcc/202007/t20200704\\_5698556.shtml](http://www.wenming.cn/zyfw/dfcc/202007/t20200704_5698556.shtml)，访问日期：2020年11月27日。
- ⑱ 王庆翔：《完善应急管理体系 保护人民生命安全——〈北京市突发公共卫生事件应急条例〉立法解读》，《北京人大》2020年第10期。

(责任编辑：朱瑞)