

全民动员 依法治理： 疫情防控志愿服务的中国实践

任肖容 陈泓麟 农武东*

【摘要】 志愿者在我国疫情防控体系中发挥了重要作用。本文从法治保障视角，通过问卷调研、统计分析等方式，在分析疫情防控志愿服务概念、特征等内容的基础上，重点以志愿服务法制发展中观念要素、组织要素、保障要素、宣教要素、环境要素以及规范要素等六要素为纲，疫情发展阶段为轴，总结我国疫情志愿服务制度的经验与不足，并从组织制度、志愿者保障、规范体系等方面提出治理进路。

【关键词】 疫情防控 志愿服务 法治保障 服务内容

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.05.005

新冠肺炎疫情防控中，志愿者作为疫情防控的重要一环，为深受疫情影响的人民群众提供各类服务与支持。无论是疫情初期在武汉与其他省份往返运输防疫物资和生活必需品的志愿者车队，亦或是疫情暴发期在各个社区、村落、公路上的防控点以严密的检测程序尽力阻止疫情扩散的志愿者“人墙”，还是疫情常态化阶段持续提醒人们注重个人卫生、佩戴口罩的志愿者宣传大队，志愿者在我国疫情防控体系中发挥着重要作用。本文从法治保障视角，在实证研究基础上，对疫情防控志愿服务法治保障进行论述并提出思考与建议。

一、调查概况

(一) 调查背景

作为服务社会的重要方式，志愿服务涉及到包括此次疫情防控在内的社会治理各个领域。而相比常态化的志愿服务，疫情防控志愿服务面临着更多风险、不确定性与挑战。此次疫情防控志愿服务中出现了诸多问题，例如志愿者保障不足、申请条件与程序过于复杂、有关志愿者权利义务的法律规定不充分、不清晰等。

根据史蒂芬的危机生命周期划分理论^①，并

* 任肖容，中国人民大学法学博士，最高人民检察院检察理论研究所助理研究员；陈泓麟、农武东，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蒙恺伊、耿晓彤、敖梦韵。

结合新冠肺炎疫情作为重大突发公共卫生事件具有紧急性、突发性、危害性等特征,本文以疫情的三个阶段,即疫情暴发期、疫情持续期以及疫情常态化期为节点,对全国疫情志愿服务的普遍状态进行调查,深入剖析我国疫情志愿服务的实际状况,总结实践中的成功经验,并针对我国疫情志愿服务制度存在的问题与不足认真反思,为疫情志愿服务的完善提供实践依据和理论支持。

(二) 调查方式

为了解全国各省份疫情防控志愿服务的真实情况与法治保障现状,课题组以问卷调查的方式进行了调查。

调查问卷的设计思路。在问卷设计上以态度型及认知型问题为主,以因果关系相连接,区分不同的调查对象,即志愿者与普通公众,针对性地设置不同的调查问题,力求从多层次多角度深入了解疫情防控志愿服务的事实情况。问卷问题主要涵盖:一是志愿者的基本情况;二是志愿者提供志愿服务的具体内容;三是志愿服务过程中志愿组织等单位提供相应保障的情况,找出问题与不足;四是对志愿服务的评价,主要通过满意度打分和提供主观性回答的方式考量。

调查问卷的发放和回收情况。问卷调查主要采用线上链接的方式,以分类抽样、区域平衡为原则,于2020年11月向志愿者和普通公众发放,回收答卷后将无效答卷(例如不按要求作答、回答相互矛盾的)予以排除。从回收情况来看,一共发放问卷2581份,其中,有效答卷2547份;在有效答卷中,志愿者填写了873份,普通民众填写了1674份。

二、疫情防控志愿服务的概念与特征

《志愿服务条例》第2条第2款规定:“志愿服务,是指志愿者、志愿服务组织和其他组织

自愿、无偿向社会或者他人提供的公益服务。”^②而疫情防控志愿服务是指在非常态下由突发公共卫生事件所在地的应急救援指挥机构、志愿服务组织等统一安排和指导开展的(包括自发性)应对化解各类危机的应急志愿服务活动,包括社区治理、交通协理、募集捐款捐物、物资运送、医疗辅助等活动类型。

疫情防控志愿服务具有以下特征。

一是紧急性。紧急性是指疫情防控志愿者参与处理突发事件的紧急性与迫切性。疫情防控志愿服务所面临的情况是极其紧急的,国家利益、公共利益和人民群众的生命财产安全都处于危险之中,时间就是生命,效率就是一切,迅速高效地开展疫情防控志愿服务极为重要。

二是特殊性。相比常态下的志愿服务,疫情防控志愿服务有其自身的特殊性,主要包含三个方面。首先,志愿者的专业性。本次疫情的新型冠状病毒具有极强的传染性,所以在参与志愿服务过程中,要求志愿者具备一定的专业知识和技能,包括防护用品的生产加工、医院的预检分诊、心理疏导、疫情防治人员转运以及自身安全防护等。志愿者的专业能力可以帮助减少突发事件带来的灾难与损失,尽力避免志愿者在服务过程中感染病毒,有效应对各项志愿工作。其次,高度有序性。即指志愿服务组织等单位以及志愿者应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,井然有序地开展各项应急志愿服务活动。这是有效开展疫情防控志愿服务的基本要求。如果志愿者在未准确定位自身专业技能的情况下盲目投身于疫情防控中,不仅可能会严重危害自身安全,还会给整个社会带来巨大风险,增加政府的负担。疫情期间,高度有序的志愿服务更容易与人民群众的实际需求相对接,同时也避免居心不良者以疫情志愿服务之名实施违法行为。最后,志愿形式的多样性。本次疫情传染性极强,全国范围内人员必须减少流动,这就要求志愿者要以线下线上相结合

的方式参与志愿服务工作。像江西、湖北等省份,在疫情期间都开通了心理辅导热线,对于隔离、治疗、封控期间民众因减少外出与交流所带来的心理问题,利用自身的专业技能为民众提供心理帮助。

三是风险性。即指疫情防控志愿服务面临极大的感染风险。志愿者们或在街头奔走,或在社区站岗,或直接与确诊、疑似病人接触,无畏风险、艰辛与困难,志愿者是保护人民群众生命财产安全、维持社会正常有效运行、确保疫情防控措施实施到位的一线战斗者。

三、疫情防控志愿服务法治保障

我国疫情防控志愿服务制度发展,须进一步总结提升、积极运用志愿服务的独特经验,及时发现问题总结教训予以改进。具体来说,需要正确认识志愿服务法制发展中的六大要素,即观念要素、组织要素、保障要素、宣教要素、环境要素以及规范要素,下文以六大要素为纲,疫情发展阶段为轴,总结我国疫情志愿服务制度的经验与不足。

(一) 观念要素

观念要素是指志愿者、志愿服务组织在提供志愿服务中应该秉持的目的、行为准则等一系列理念,是志愿服务法制建设和发展的重要要素之一。《志愿服务条例》第2条在界定志愿服务的概念时,原则上对志愿服务者、志愿服务组织提供服务提出了“自愿、无偿”的要求,《志愿服务条例》的第3条则明确了志愿服务“自愿、无偿、平等、诚信、合法”的行为准则。在疫情志愿服务的过程中,志愿者和志愿组织的行为是对这一原则性观念因素的生动展示,且在疫情发展的不同阶段,具体观念会随之发生一系列转变,一些新的观念要素会加入其中。与此同时,普通民众的行为也是对疫情志愿服务中观念要素的侧面体现。通过对这

两类不同主体在疫情不同阶段行为原因的分析,可以看出观念要素在疫情志愿服务中扮演着内生动力的角色。

1. 疫情暴发阶段

疫情暴发初期,面对突发性、高度不确定性和紧急性的状况,自发组织的志愿者是疫情防控中最先行动起来的人员。

由于应急防控制度落实的滞后性,且此阶段官方的重心在于此次疫情的来源及其传播方式的研究上,民间主动提供服务的志愿者遵从内心的志愿自觉观念作出行动。他们更贴近群众和地域的现实,对于社会的需求反应也更为迅速,志愿服务与社会环境的融合让志愿者与志愿服务接受者之间更容易产生观念上的共情。众多志愿者积极投身于疫情志愿服务中,以无偿、奉献的志愿精神和雷锋精神参加抗疫。

2020年1月末、2月初,随着疫情最初发生地的确认和人传人传播方式的明确,中央成立了应对疫情工作领导小组,各地政府也陆续启动重大突发公共卫生事件的响应,疫情志愿服务逐步迈入了官方民间协同合作的规范化道路。疫情暴发初期,在官方提供统一的信息沟通机制和平台后,志愿者、民间志愿组织沟通困难的问题得到了有效解决,志愿者和志愿组织筹集的资金也由此纳入了更加通畅、公开、透明的程序中。最初“志愿失灵”的问题在以国家为核心主体引领危机的应对过程中得到了有效缓解^③,志愿者逐渐在法制化轨道上有序开展行动。

2. 疫情持续阶段

志愿者的行为逐渐由纯粹志愿热情驱动转为由更为规范化、法治化的观念引领。志愿者一方面意味着奉献和付出,另一方面也具有规范性担当与责任的含义,在组织化、法治化轨道上进行志愿服务的观念正在深入人心。

进入持续阶段后,疫情的危机在全国范围内得到一定程度的控制,危机严峻程度也有所缓解,但持续时间并不确定,疫情志愿服务依

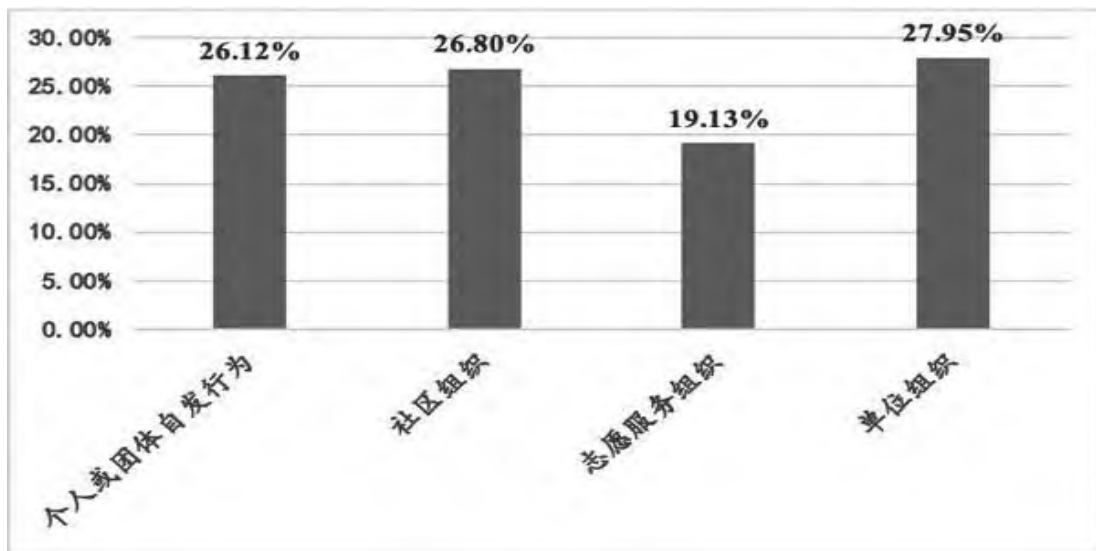


图1 参加志愿组织的途径类型

然面临复杂多变的现实情况，且因地域防控的不同程度而有所区别。疫情暴发期，一些作为“摆渡人”运输应急物资的临时应急车队，因为在持续阶段无法保证运输过程完全按照规章彻底开窗消毒、电子化系统记录行车路线以供监督，车队在律师的建议下主动解散了志愿者群，停止了志愿活动，其中具有资格和能力的司机则建立了严格的规章管理制度，经政府的认可后继续开展活动^④。

3. 疫情常态化阶段

在这一阶段，面对疫情带来的巨大伤害和潜在威胁，疫情志愿服务的具体内容和方向向长期、稳定的社会协同转化，越来越多的社会力量被组织起来，疫情志愿服务逐渐成为志愿者常态化的行为。从检测到提供定期医疗体检服务，从帮助对新冠肺炎病毒抵抗力差的老人买菜到入户开展疫情常态化阶段心理疏导活动^⑤，各个社区内部网格化安排的防疫检测员成为疫情志愿服务中的中坚力量。面向普通民众调查的数据显示，因“申请过程复杂”“与自己的生活或工作相冲突”“不了解相关途径”而放弃参加志愿服务的占比分别为14.40%、40.44%、62.19%，这部分潜在志愿者所担心的问题将会在疫情志愿服务逐渐常态化的进程中

得到有效解决，其加入志愿服务的态度也将更为积极主动，这与完善志愿服务法治保障后94.74%的群体会积极参加志愿服务的趋势相符合。

(二) 组织要素

在本次疫情防控志愿服务中，主要是由政府部门、文明办、志愿者联合会等社会组织进行统一组织和协调，同时由于疫情的紧急性，有不少社会自发力量加入志愿者队伍。针对志愿者调查的数据（见图1）显示，选择“单位组织”的占比最多（27.95%），“社区组织”“个人或团体自发行为”“志愿服务组织”占比分别是26.8%、26.12%、19.13%，这说明党政机关和基层组织在此次疫情防控志愿服务组织体系中占据主导地位。

1. 疫情发展阶段各有侧重

疫情暴发初期以个体志愿者的自发参与为主。由于“封城”和交通管制，很多人主动为医护人员提供交通工具和餐饮，随着确诊人数不断上升，疫情进入持续性发展阶段，这一阶段中，政府部门联合相关的社会组织依托网络平台向社会大量招募志愿者。大量党政机关干部、退伍军人、基层工作者、大学生等志愿者

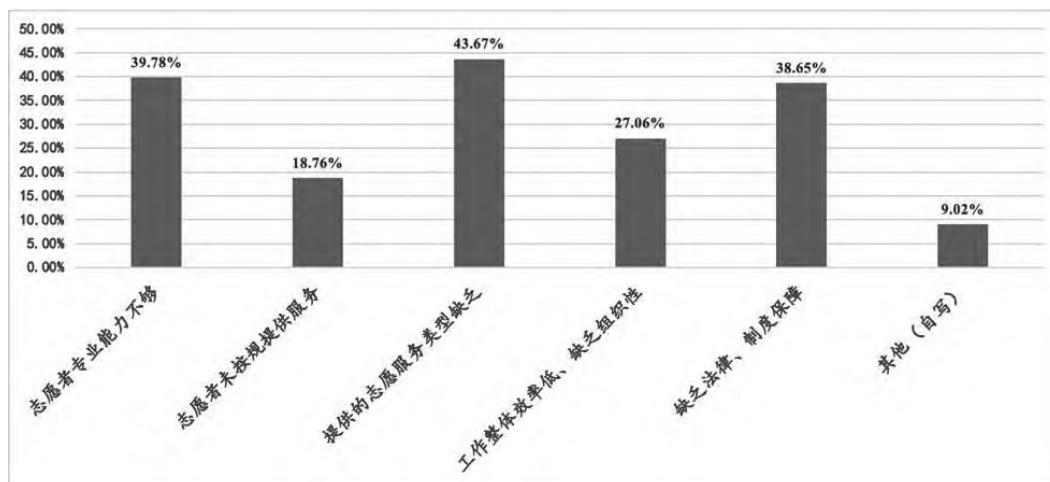


图2 应急志愿服务保障待完善问题类型

通过这种方式加入,在社区、车站、机场等防控关键区域发挥了关键性作用。当疫情进一步缓解,进入常态化防控后,由于部分地区如吉林舒兰、北京新发地等地发生聚集性感染,志愿活动主要以政府部门的紧急组织为主。

2. 多元主体共同发挥力量

一是行政部门。当面临一部分工作环节(如防疫站等机构的应急救援工作)需要具有相应专业能力的志愿者时,部分地区卫健委,如重庆秀山县面向全县招募有医学知识背景的志愿者,为县内各检测防疫站点补充力量^⑥。部分政府部门如江西省教育厅关注到此次疫情对普通民众的心理冲击,为做好心理防护,组织省内高校心理咨询专业力量组成专业心理支持团队,在疫情期间每日6时至24时为社会大众和广大师生免费提供网络心理辅导服务^⑦。

二是党的机构。新冠肺炎疫情暴发后,武汉社区实行封闭管理,为满足市民的日常生活需求,中宣部、中央文明办在武汉市开展疫情防控“志愿服务关爱行动”,在全市范围内招募社区居民作为志愿者为居民提供食品药品代购代送等服务^⑧。各级文明办以及基层的新时代文明实践中心在疫情持续期整合志愿者力量中发挥了关键作用,党员的先锋模范带领效应具有强大的号召力,大量党政机关干部以及基

层工作者积极加入志愿者队伍,成为基层疫情防控的一道坚强防线。

三是群团组织。共青团、全国妇联、中科院等作为在全国具有很大影响力的社会组织,利用由上至下的各层级体系优势,在志愿者招募范围上涵盖领域更为广泛,招募人群更为多样。为了解决恢复生产防护用品企业的技术难题以及实现向基层群众和社区推出网上义诊及在线心理咨询,中国科协向全国科技工作者发出倡议,号召科技工作者将研究成果及时应用到抗疫最前方^⑨。

四是志愿服务联合会。志愿服务联合会作为枢纽性组织,在疫情防控志愿服务组织体系中发挥重要作用。志愿服务联合会不仅协同党政部门和群团组织,共同进行志愿者的招募工作,还能够动员起社会中散落的志愿服务组织,凝聚力量,团结队伍,帮助志愿组织和队伍联络各项事务。例如安徽黄山市、四川成都市、北京市以及江苏省等地的志愿服务联合会单独或联合当地文明办、团委共同发布志愿者招募令。

五是社会自发力量。疫情暴发初期,大量的个体志愿者反应迅速,第一时间成为志愿防控的前线力量。武汉“封城”后,黄陂盘龙城“捌号仓库”餐馆、“牛把子”牛肉面馆、硚口

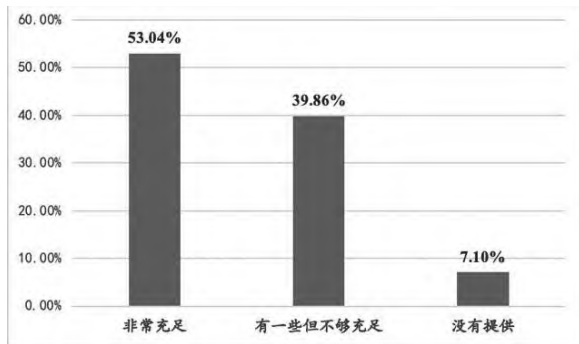


图3 志愿组织等单位是否提供了保障措施和工作条件

区顺意食坊等众多餐饮企业共同为医护人员提供免费餐饮保障；在武汉酒店工作的肖雅星关注到大量医护人员因为交通管制行动不便，迅速组建“武汉医护酒店支援群”为医护人员招募到免费房源约1.8万间；武汉慈善总会善缘义助基金会会长韩雪、善缘义助基金执行秘书长张小艳发起成立善缘义助支援自驾车队对有上下班出行需求的医务人员，及时提供免费接送服务^⑩。

图2表明，志愿服务的组织整体上存在“沟通协调不足、分工不明确”“志愿服务工作整体效率低、缺乏组织性”“申请过程复杂”等问题。其中，提供的志愿服务类型缺乏、志愿者专业能力不够以及缺乏法律制度保障这三个问题最为突出，占比分别是43.67%、39.78%、38.65%。

(三) 保障要素

志愿服务保障体系包括志愿者人身安全、身心健康、工作条件等内容以确保志愿服务正常开展，具体为事前告知风险、签订志愿服务协议、购买保险和接受培训、交通食宿保障、必要物资供给等。疫情初期物资紧缺，人力不足，志愿者的物资保障难以满足需要，许多志愿者超负荷战斗，为身体和心理带来了沉重的负担。随着疫情得到有效控制，有关机构和组织协调运转，更多志愿者加入队伍中来，志愿者的安全和志愿服务逐渐得到更好的保障。以

下是调研所呈现的志愿保障情况。

1. 参加应急志愿服务前的保障措施

这些保障措施主要包括志愿者被告知参加志愿服务存在不同类型的风险、签订书面志愿服务协议、接受相应专业培训及购买保险等。

一是提前告知风险，保障志愿者知情权。志愿者面临的风险因提供志愿服务的种类不同而存有差异。社区治理类志愿者的风险主要来自社区秩序维护过程中的不确定因素；交通协理类志愿者的风险来自交通秩序维护中的不确定因素，典型例如规避、逃避安全检查的车辆和人员；应急物流类志愿者的风险不仅包括接触大量可能携带病毒的物品，还包括工作压力大和尊重需求无法得到满足等。问卷中面向志愿者调查的数据显示，81.56%的志愿者被告知了参加志愿服务的风险。同时，有52.12%的志愿者认为岗前风险告知有待加强。志愿者对参与志愿服务可能存在的风险享有知情权，而且只有明确相应风险，做好防范措施，才能更好地保障志愿者。因此，事前告知志愿者所参加志愿服务类型与面临的风险是必要的。

二是签订书面志愿服务协议。志愿服务协议通常由志愿者和志愿服务组织方签订，其内容主要包括双方基本身份信息、志愿服务内容、志愿服务期限、志愿服务地点、双方权利义务等事项。书面志愿服务协议是确定双方民事法律关系、明确志愿者和志愿服务组织的权利义务的依据，是对志愿者权益的形式保障。总体来看，52.12%的志愿者在参与疫情防控志愿服务前签订了志愿服务协议。与十年前高达66.2%从未签订率相比^⑩，在书面志愿服务协议的签订方面，疫情防控志愿服务已取得进步。

三是进行专业内容培训。此次疫情防控志愿服务需要志愿者具有相应的专业工作能力和知识，通过培训不仅能提高专业技能和传授经验技巧，也能向志愿者传达志愿服务的宗旨。疫情下应急志愿服务时间紧、任务重，许多志

愿者只能接受简化培训,紧急上岗。而在全国范围内,问卷中面向志愿者调查的数据结果显示,有43.41%的志愿者接受过应急志愿服务的相关培训。培训内容主要包括志愿服务的专业内容(77.31%)、志愿者自我安全防护(83.11%)、志愿者需秉持的精神(64.12%)、志愿者在服务过程中如何进行心理疏导(57.52%)。可以看出志愿者自我防护方面的培训是主要内容,这是由新冠肺炎病毒的危险性所决定。其次,是志愿服务的专业内容,有69.38%的志愿者认为上岗前的培训有待加强。

四是购买保险。参与疫情防控志愿服务,志愿者面临着感染疾病、发生意外事故及特殊种类的风险,为有效应对风险、保障志愿者权益、有序开展疫情防控志愿服务活动,各地地方政府、志愿者协会、社会爱心组织联合保险公司通过不同路径向志愿者提供了保险措施。例如,中国青年志愿者协会、中国志愿服务联合会联合中国平安保险公司,为全国1.5万名疫情防控志愿者提供保险。

2. 应急志愿服务过程中的工作条件与保障措施

与普通志愿服务不同,疫情防控志愿服务具有较高危险性,疫情初期的确面临工作条件保障无法满足需求,但后期各方面保障逐渐完善,各地防疫物资实现了全覆盖。问卷中面向志愿者调查的第7题数据结果显示(见图3),有53.04%的人认为“非常充足”,39.86%认为有一些但不够充足,共计92.9%的志愿者都得到了一定程度的工作条件保障。

一是防护用品。各地民政部明确要求不具备安全防护条件的,不得组织有关人员参与疫情防控工作。疫情初期,口罩供不应求,各地储备不一。部分地区疫情防控志愿者没有得到充足的物资保障,也有地区在保障志愿者防疫需求的同时向市民发放口罩。疫情最紧张时,援鄂医疗队同样面临口罩短缺等问题,黑龙江省医疗队遇到这一情况后,社会爱心人士迅速

筹集防护物资解决难题^⑩。随着口罩等医疗用品企业火线复工,组织协调物资到位,防护用品紧缺问题基本得到解决。进入疫情防控常态化阶段后,防疫物资已实现全覆盖。

二是食宿。疫情防控志愿者的工作类型不同,对食宿的需求也不同。面向志愿者调查的数据显示,有36.31%的受访志愿者认为志愿服务过程中衣食住行的保障有待提高。医疗援助类志愿者通常会统一安排食宿,应急物流类志愿者,尤其是长途运输志愿者的食宿问题难以解决。

3. 参加应急志愿服务的奖励及成本负担

一是奖励。奖励包括物质奖励和精神奖励,可以在一定程度上激励志愿者。面向志愿者调查的数据结果显示,36.31%的受访志愿者有奖励且全部落实到位,8.13%的受访者表示有奖励但未完全落实,36.31%的受访志愿者希望增加补贴等奖励机制。进入疫情防控常态化阶段后,全国各地都对抗击疫情优秀志愿者进行了表彰。2020年10月17日,共青团中央、中国青年志愿者协会决定表彰一批在抗击新冠肺炎疫情青年志愿服务中涌现出来的先进集体和先进个人。

二是成本负担。志愿组织发起的活动通常由相关组织单位负责承担相应成本,但自发参与应急志愿服务也可能产生一定成本。如李东新、穆秋这对卡车夫妇,志愿运输蔬菜,倒贴油费近6万元^⑪。张凯的虎哥爱心车队,仅消杀设备就花去近30万元,加上油钱、交通费、队员食宿,成本达80余万;2020年6月17日,张凯获得正能量奖励5000元^⑫。当个体志愿者的成本数额较大时,如何合理减轻或缓解志愿者的成本负担,有待进一步商讨和解决。

(四) 宣教要素

宣教要素是指广播、电视等媒体对志愿服务的报道和宣传。志愿服务是一项利国利民的事业,应当形成全社会共同支持、予以尊重的良好环境。广播、电视等新闻媒体应当充分利

用宣传优势对志愿服务精神、志愿服务活动进行广泛宣传,社会各界也应当共同努力为志愿服务提供必要条件。疫情期间,无论是中央还是地方媒体,都积极对疫情防控志愿服务工作的相关情况进行了报道。通过这些报道,全社会更加关注疫情期间的志愿服务工作,也更加关注疫情防控中的志愿服务者。中央媒体与地方媒体由于覆盖地域的不同,报道内容也表现出明显的差异以及偏好。

1. 中央层面

社会主流媒体主要是通过总结疫情防控志愿服务活动在各省市的相关情况,讲述全国优秀志愿服务工作者的先进事迹,以向全社会呈现志愿服务工作的整体情况。以中国青年报2020年3月对共青团疫情防控志愿服务工作的一篇报道为例^⑤,该报道对各地疫情防控志愿服务工作的动员情况等进行了介绍,同时也对青年志愿服务工作者在社区、大学、村县等不同地方发挥的积极作用进行了详尽报道。这些报道内容丰富、案例真实,很好地诠释了志愿服务精神,同时引起了全社会对疫情防控志愿服务工作的关注,形成了一个良好的尊重志愿者的社会氛围,对地方媒体的相关报道起到了引领和指导作用。

2. 地方层面

地方媒体响应国家号召,回应中央媒体的声音,自觉承担起社会责任,积极报道当地疫情防控志愿服务工作的具体进展,充分发挥了地方新闻媒体的宣传优势,为志愿者招募、保障物资供给等提供了有力帮助。2020年4月,四川日报发表了关于四川省疫情防控志愿服务记者见面会的报道^⑥,该报道详细记叙了5位具有代表性的志愿服务工作者的事迹,这些故事真实具体,收到了良好的社会效果。

疫情防控期间,疫情防控志愿服务的宣传教育总体上是比较成功的。志愿服务是利国利民的事业,全社会要建设统一完善、层次丰富的宣传教育体系,设置志愿服务宣传专栏,推

动志愿宣传常态化,把握好报道节奏,避免出现过度集中或过分分散的情况,要突出倡导意识、弘扬志愿精神、宣扬正能量,同时要善于总结以往志愿服务的先进经验,推动志愿服务工作的持续健康发展。

(五) 环境要素

志愿服务环境要素是指影响志愿服务的工作环境、社会环境等。志愿者所在单位应当鼓励、支持本单位志愿者参与志愿服务活动。这当然不是提倡以牺牲单位工作职责而参与志愿的行为。面向普通民众调查数据显示,有40.35%的群体是因为与自身工作有冲突而未能参与到疫情防控的志愿服务中来。

一方面,在疫情期间擅自脱离工作岗位去参与志愿服务,不仅会影响所属单位工作的正常进行,还会带来报酬纠纷、风险负担等一系列问题。另一方面,单位在完成自身工作的同时,应当积极承担社会责任。在新冠肺炎疫情防控中,很多基于互联网平台的新经济企业挺身而出,助力疫情精准防控,为在家避疫的群众提供帮助,保障了社会正常运转。其中有顺丰快递小哥撑起抗疫后勤保障线,也有滴滴公司组建医护保障车队,免费接送防疫定点医院医务人员等^⑦。

2019年1月,习近平总书记在考察天津朝阳里社区时,称赞志愿者是为社会作出贡献的先行者、引领者;2019年7月,习近平总书记向中国志愿服务联合会第二届会员代表大会致贺信,强调志愿服务是社会文明进步的重要标志;2020年2月,习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上,高度评价广大志愿者真诚奉献、不辞辛劳,为疫情防控作出了重大贡献。习近平总书记的亲切关怀,让广大志愿者、志愿服务工作者深受鼓舞,也为继续推进志愿服务事业指明了前进方向^⑧。我们要继续营造以志愿服务为荣、尊重志愿者、热爱志愿服务的社会氛围,

最终建成志愿之城。

(六) 规范要素

规范要素是特别关键和重要的要素。目前我国已基本形成了“中央志愿服务条例—地方志愿服务立法—其他规范性文件”的规范体系,但各层次的法律规范尚不完善,在已有的许多专项地方性法规、地方政府规章的基础上,要大力推动、尽快出台国家层面的专门立法,也即我国的《志愿服务法》,高屋建瓴地规范志愿服务活动的各要素和全过程,当然也需要法规、规章等下位阶的实施性立法加以配套。在此次疫情防控持续期,我国针对突发公共卫生事件也制定和完善了相应的志愿服务法律规范。

1. 中央立法层面

《中华人民共和国突发事件应对法》第26条以及《志愿服务条例》第24条对于应急志愿救援队伍的组成以及活动机制作出了相应规定,同时在《国家突发公共事件总体应急预案》《关于加强基层应急管理工作的意见》《关于加强基层应急队伍建设的意见》《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》中,对于应急志愿者的招募、工作制度等内容作出指导性意见,可以看出国家有关部门对于应急志愿服务法规制度建设的关注与支持,这为《志愿服务法》的出台以及相应地方下位阶的实施性立法创造了条件。

2. 地方立法层面

新冠肺炎疫情防控推动了地方相应法规的出台和完善,天津市、北京市、上海市、深圳市先后出台了《北京市突发公共卫生事件应急条例》《天津市突发公共卫生事件应急管理办法》《上海市公共卫生应急管理条例》《深圳经济特区突发公共卫生事件应急条例》。2021年修订的《江苏省志愿服务条例》中有关志愿者保障的内容更加完善精细,落实了对志愿服务组织、志愿者的奖励和优待,同时从招募、服务活动开展到志愿服务时间记录、评价激励等方面形成闭环管理,加大了优抚力度,结合江苏

实际,分别就保障作出突出贡献的志愿者及有关亲属工伤待遇、就业优待、就业援助等方面增设了规定^⑩。

四、思考与建议

根据前述统计与分析,并综合考虑志愿者以及普通公众的主观性回答,本文将疫情防控志愿服务法治保障的突出问题梳理归纳并提出思考建议如下。

(一) 完善组织制度

疫情暴发初期,个体志愿者的涌现侧面反映出志愿服务组织体系反应不够及时。从上文所论述的案例不仅仅体现了个体志愿者在疫情突发时无畏奉献的志愿精神,更反映出在大量医护人员面临交通出行、餐饮、住宿等实际生活困难时政府的缺位,志愿服务组织体系如何在应急状态下迅速集结志愿力量快速地针对性行动,是此次新冠肺炎疫情防控中亟须解决和完善的关键性问题。

(二) 加强志愿者保障

政府、基层组织、志愿组织等为志愿者提供的相应保障存在缺口,应确保志愿者安全有效应对各项风险。志愿者保障包括人身安全、身心健康、工作条件等方面,具体涵盖交通食宿保障、防护物资供给、事前告知风险、签订志愿服务协议、购买保险、专业技能培训、心理疏导等内容。志愿者作为疫情防控中的重要力量,对我国抗疫斗争的胜利发挥着不可或缺的作用,将保障措施落实到位,不仅是政府等组织单位的义务,更是对志愿者无私奉献精神的坚定支持。

(三) 健全规范体系

应急志愿服务相关法律法规的制定明显滞后,需加快出台《志愿服务法》及针对应急志

愿服务的中央层面规定。尽管已有突发事件应对法、《志愿服务条例》等法律、法规以及规范性文件对应急志愿服务有关事项作出了部分规定或指导性意见，但关于应急志愿服务的组织体系、志愿者保障、权利及义务等具体内容，仍存在有关法律规范缺位问题；虽然有的地方立法和政策（如《江苏省志愿服务条例》《北京市应急志愿者管理暂行办法》）已就有关内容尝试作出规定，但中央层面法律规范和政策规定缺失，一方面不利于推动出台地方立法，另一方面易于出现各地规定不一致、相互之间存在矛盾冲突的情况。尤其在本次疫情防控中，跨区域的志愿力量协作为疫情严重地区提供了支持，但若中央层面能出台相应规定，制定统筹协调区域志愿力量的制度，会更有利于减少区域间的矛盾，高效整合志愿服务力量，切实保障志愿者合法权益，当能更好地应对各类重大突发事件对社会治理带来的挑战。

- ① 魏娜、王焕：《突发公共卫生事件下应急志愿服务体系与行动机制研究》，《南通大学学报（社会科学版）》2020年第5期。
- ② 国务院：《志愿服务条例》，中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/27/content_5574451.htm，访问日期：2022年5月13日。
- ③ 魏娜、王焕：《突发公共卫生事件下应急志愿服务体系与行动机制研究》，《南通大学学报（社会科学版）》2020年第5期。
- ④ 张璐：《接送医务人员、募捐运送物资……武汉志愿者还做了什么？》，新京报网，<http://www.bjnews.com.cn/feature/2020/02/04/684365.html>，访问日期：2020年11月27日。
- ⑤ 乌鲁木齐文明网：《战疫情，志愿者在行动：志愿进社区，服务居民“零距离”》，中国文明网，http://wlmq.wenming.cn/ywjj/202007/t20200720_6592205.shtml，访问日期：2020年11月27日。
- ⑥ 新华社：《重庆秀山：首批疫情防控志愿者上岗》，新华网，http://www.cq.xinhuanet.com/2020-01/30/c_1125513052.htm，访问日期：2020年11月27日。
- ⑦ 新华社：《江西针对疫情免费提供网络心理辅导》，新华网，http://sh.xinhuanet.com/2020-02/04/c_138755098.htm，访问日期：2020年11月27日。

- ⑧ 中共武汉市委宣传部、武汉市文明办：《中宣部、中央文明办在武汉市开展疫情防控“志愿服务关爱行动”》，湖北文明网，http://www.hbwmmw.gov.cn/wmywtj/202002/t20200223_156422.shtml，访问日期：2020年11月27日。
- ⑨ 中国科协：《中科协向全国科技工作者发出倡议：战“疫”有我，为决胜攻坚提供科技志愿服务》，新华网，http://www.xinhuanet.com/science/2020-02/01/c_138747671.htm，访问日期：2020年11月27日。
- ⑩ 楚天都市报：《一城大爱，让我们一起为武汉加油！》，湖北日报网，http://news.cnhubei.com/content/2020-01/27/content_12650638.html，访问日期：2020年11月27日。
- ⑪ 张网成：《我国志愿者管理现状与问题的实证分析》，《中国社会科学院研究生院学报》2011年第6期。
- ⑫ 伍洪涛：《“贴心”礼物助黑龙江援鄂医疗队“疫”》，孝感日报网，<http://www.xiaogan.gov.cn/dt1/767926.jhtml>，访问日期：2020年11月27日。
- ⑬ 《葫芦岛“大货夫妻”荣获全国疫情防控最美志愿者》，辽沈晚报官方账号，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1676186297548050773&wfr=spider&for=pc>，访问日期：2020年11月27日。
- ⑭ 《支援抗疫花了80多万，追着疫情跑的爱心车队队长有个心愿》，北京日报客户端，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1670439124063735847&wfr=spider&for=pc>，访问日期：2020年11月27日。
- ⑮ 《真诚志愿奉献，书写战“疫”青春——共青团广泛组织动员青年志愿者投身疫情防控综述》，中国青年网，http://qnzz.youth.cn/qckc/202003/t20200305_12224885.htm，访问日期：2020年11月27日。
- ⑯ 邓翔洋：《四川举行防疫志愿服务专场记者见面会 5位志愿者讲述战疫故事》，四川日报，http://m.xinhuanet.com/sc/2020-04/29/c_1125922166.htm，2020年11月27日。
- ⑰ 人民网研究院：《“疫情防控期间新经济企业社会责任案例”报告发布》，人民网，<http://yjj.people.com.cn/n1/2020/0313/c244560-31631304.html>，访问日期：2020年11月27日。
- ⑱ 人民日报：《推动新时代志愿服务事业持续健康发展》，人民网，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-06/06/nw.D110000renmrb_20200606_1-06.htm?spm=C73544894212.P59511941341.0.0，访问日期：2020年11月27日。
- ⑲ 陈月飞：《增设奖励优待，江苏对志愿服务条例进行修订》，公益中国网，http://gongyi.china.com.cn/2020-09/25/content_41309894.htm，访问日期：2020年11月27日。

（责任编辑：朱 瑞）