

疫情防控常态化下的志愿机制研究

——以苏州为例

徐成华

中共苏州市委党校

自新冠肺炎疫情暴发以来，苏州全市来自于各行各业的志愿者及各级各类志愿服务组织踊跃投入到抗疫一线，织密疫情防控的“志愿服务网”，志愿服务显现出属地化与组织化并存、高效化与安全化并存、信息化与精准化并存、多样化与专业化并存、专题化与立体化并存等特色。据苏州市志愿者总会的不完全统计，全市60万名志愿者，在联防联控、防护宣传、政策解读、专业医护、便民服务、防疫消杀、心理援助、社区排查等方面发挥了积极有效的作用，组织开展防疫志愿服务活动约有4万余场，累计提供志愿服务时间多达240余万小时，以实际行动展现了专业担当和奉献精神。

一、疫情防控中苏州志愿服务机制的运行障碍

（一）法律保障机制不健全

与此次疫情相关联的国家专门法律法规有《突发事件应对法》（2007）、《传染病防治法》（2013修订）、《突发公共卫生事件应急条例》（2003），这些上位法及法规制定实施时间较早，文本内容对志愿服务几乎没有提及。自2008年以后，志愿服务得到蓬勃发展，社会影响力也在不断扩大。2017年颁布实施的《志愿服务条例》中明确了在发生重大自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件时，需要迅速开展救助的，有关人民政府应当建立协调机制，提供需求信息，引导志愿服务组织和志愿者及时有序开展志愿服务活动。但具体落实到地方性法规，由于《苏州市突发公共事件总体应急预案》颁布于2006年，在机构改革后，部门职能、专项指挥机构调整变化较大，部分应急预案存在工作脱节的现象，总体预案和专项预案亟待完善补充和编修。因此疫情暴发之初，市防控指挥部对于志愿服务的具体开展、由谁主导等相关问题未能及时明确，志愿服务组织缺乏统一部署、统一安排、统一行动，从而也影响了应急志愿服务的到位速度，志愿服务组织和志愿者个人无法及时、具体了解疫情的实际情况及防控规划，无法根据疫情判断自己能否参加，无法判断什么时间、什么区域需要什么专业能力的志愿服务。随着疫情防控工作有序展开，有些志愿组织或其主管部门主动与相关部门或苏州市疫情防控指挥部联系，才及时获知防控需求，积极参与，共克时艰。

（二）综合协调机制不明显

一是志愿倡导的多头推进。目前对志愿服务进行管理的部门主要有共青团、民政局、精神文明办、红十字会以及妇联等，因此，疫情之初，苏州市精神文明办公室与苏州市志愿者总会、共青团苏州市委、苏州市级机关工委、苏州市妇联等分别发出倡议，号召志愿者本着属地化、就近化原则开展活动。二是后勤保障的跟进滞后。由于缺乏总体协调，再加上信息来源有限，志愿服务组织接收到防护物资后，首先想到的是运往武汉和湖北，但其实苏州的医院包括传染病医院里的医护人员也缺少口罩、防护服等基本防护物资，更别说驻守在高速公路卡口、街道社区路口的工作人员和志愿者了。即便后续能给志愿者提供口罩和防护用品，但也不能保证每天可更换。三是队伍体系的条块分割。同是应急救援，有青年应急救援队、苏州蓝天救援队、红十

字应急救援队、“驴先生”应急救援队等专业应急救援队伍，但因主管部门性质不同，志愿服务队伍体系条块分割局面比较突出，缺乏统一的组织协调。一方面是很多热心人士想要贡献一份力量却找不到组织；另一方面是很多社区、街道防疫任务重却人手不够。此外还出现一些具备专业技能的志愿服务组织去执行技术含量不高的防控任务，导致服务资源没有发挥最大效用。

（三）相互协作机制不畅通

一是协会或社团型枢纽型组织的作用发挥不够。协会或者枢纽型组织对志愿组织不具备工作指导职能，没法对志愿服务组织进行跟踪指导服务，无法及时解决其他志愿组织工作中遇到的困难和问题。在疫情防控初期，奋战在高速卡口的应急救援志愿者防控物资得不到及时补给，只能临时反复利用防毒面具一类的应急装备和自制防护服。二是同类型的志愿服务组织间协作意识不强。苏州的同类型志愿服务组织，由于各自的业务主管部门不同，团队负责人所拥有的人脉和资源各不相同，彼此的业务侧重点也不同，因而呈现错位发展态势，相互间未能做到分享彼此的志愿服务信息，也不太愿意整合各自力量，共同完成某项志愿服务。三是不同类型的志愿服务组织间合作不多。大部分的志愿服务组织有自己特殊的一些资源，志愿者也有自己的专业能力，但目前不同志愿组织间缺乏合作。疫情初期，适逢春节，口罩加工企业因人手短缺无法开工，有家志愿服务组织获悉后带领志愿者前往，却发现企业内还聚集了很多闻讯赶来的个体志愿者，由于生产能力有限，无奈之下，只能劝返一部分志愿者。

二、志愿服务机制优化的对策思考

（一）加快完善志愿服务的法律保障机制

应强化顶层设计，强化志愿服务的统筹、运行、管理、保障和规范，积极推进中国特色志愿服务体系法制建设。虽然 2017 年国家已经颁布实施了《志愿服务条例》，但作为行政法规，其执行和约束效力低于法律。因此，要在《志愿服务条例》的实践中不断加以完善并上升为国家法律，以促进志愿服务的法制化、规范化和常态化。从地方来看，《江苏省志愿服务条例》还是 2007 年制定的，已不能适应志愿服务发展管理要求，为此需要修改；或者也可以结合苏州多年来志愿服务取得的成效颁布地方性法规。无论采取何种形式，结合此次疫情防控出现的问题，都有必要明确以下内容：一是要明确各级政府及有关部门、单位及有关组织职责。根据《志愿服务条例》有关规定，县级以上地方精神文明建设指导机构牵头建立工作协调机制，统筹规划、协调指导有关部门和单位及社会力量；工、青、妇、红十字会等团体和组织，配合做好相应的志愿服务工作。二是要加强对志愿服务活动的协调和管理。县级以上人民政府有权利和责任在发生重大自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件时，把志愿服务纳入协调机制，并建立志愿服务供需对接机制。三是要不断完善激励保障措施。县级以上人民政府在制定和实施国民经济和社会发展规划中，应把志愿服务事业纳入其中，并合理安排志愿服务所需资金。对在重大突发事件中参与志愿服务的志愿者及其家庭给予褒奖、优待或抚恤等，形成鼓励志愿服务的良好氛围。

（二）大力健全志愿服务的社会协同机制

多头管理、缺乏统筹以及工作碎片化问题长期困扰着志愿服务，也影响了志愿服务高效有序持续开展。而要更好地汇聚志愿者力量，就需建立社会协同机制。一是要完善组织架构。建立党建引领志愿服务平台，立足基层开展志愿服务工作，充分利用全市新时代文明实践中心、所、站，形成覆盖市、区、街道、社区的四级志愿服务网络。建立起规范便捷的注册、志愿服务流程，并且尽力保障志愿者权益，促进志愿服务活动的不断扩展。二要动员各种资源。不仅要动员更多的人提供服务，还要动员更多的人接受服务，更要让更多的人从被服务者变成服务者。尤其要善用党和政府资源、借力企业社会责任、依托平台服务机构、联动专业社会组织等方式来整合社会资源，推动志愿服务社会化发展，进而扩大志愿服务的影响力，就志愿服务主题、志愿服务品牌、志愿服务文化建设等方面真正携起手来，更好地为志愿服务拓展平台，打响品牌，共同推进志愿服务进入更高质量的一体化发展时期，为文明中国凝聚更多志愿者力量。三是要引导多元发展。新时代人民群众对美好生活日益增长的需要、互联网技术的普及以及志愿服务理念的广泛传播，为志愿服务注入生机和活力，使得志愿服务领域不断拓展、内容不断丰富、

实践不断深入，让“人人可公益”“志愿服务定制化”成为可能。而“互联网+”志愿服务、“社工+志愿者”联动创新模式等的应运而生，昭示着志愿服务的广阔发展前景，有助于志愿服务朝着更具专业化、规范化、特色化及精准化的方向发展，也为志愿组织间的合作提供了更广阔领域。

（三）持续加强志愿服务的经费投入机制

疫情期间，不少志愿服务组织都遭遇到后勤保障和经费保障方面的困难，尤其是在抗疫初期物资消耗很大时，一些执行应急救援任务的团队会遇到此类困难。疫情防控常态化下可通过以下方式获得支持：一是政府财政支持。虽然志愿服务是无偿的，但志愿活动开展需要工作经费，如为志愿者提供必要的保险、对志愿者的培训、解决志愿者基本的工作必备所需、专业志愿服务组织的装备、志愿服务推广等，政府有必要设立专项经费并纳入公共财政预算。此外，推动志愿服务向专业化发展是趋势，而大部分志愿服务因缺乏固定团队和固定时间，影响了服务的质量和水平提升，因此需要吸引更多专业性人才加入志愿者队伍，并需要适当提高全职志愿者的收入。二是各界捐赠与资助。此次疫情防控中，不仅有单位、企业还有个人给志愿服务组织捐赠，说明苏州的志愿服务得到各界认可、有良好而广泛的社会基础，因此可趁热打铁设立专门的地方性志愿服务专项基金，支持志愿组织开展活动。对于那些与志愿服务组织长期有业务合作的单位或部门，在活动场所、活动经费、技术应用方面应该给志愿服务组织提供帮助。至于给志愿服务组织捐赠的企业和个人，可以实行直接税费抵扣、减税或免税优惠。三是以项目吸引资金，实现供需匹配。通过组织化推介与社会化传播相结合，让志愿服务项目在大众面前亮相，突破志愿服务中“志愿者、项目、资源”三要素信息不对称的瓶颈。这不仅能扩大社会影响力、提升社会参与度，还能获得热心企业、公益基金的资金资助；既整合了各方资源，又在更广的范围内、吸引更多民众参与，共同支持志愿服务事业，使志愿服务项目常态化。

（四）不断完善志愿服务的监督管理机制

此次苏州参与疫情防控志愿服务的高达 360 万人次，创下该市志愿服务新纪录。随着志愿服务逐渐成为人们的生活方式，对志愿者和志愿服务组织进行有效监管，已成为推动志愿服务规范化、专业化、常态化的必由之路。一是完善志愿者管理机制。要分门别类地对志愿者进行管理才能做到有的放矢。对于志愿服务组织中的常驻人员，他们承担着很多常规的事务性工作，如文件处理、组织联络等，应给予一定的资金补贴；对于那些志愿服务组织中承担组织策划、个人能力较强而被高度认可的核心，应给予高度的尊重和相应的宣传表彰；对于大量的松散型志愿者，也应该让他们能从服务中获得幸福感和成就感。二是对志愿服务的社会监督和评估。可利用大数据对志愿服务进行监督和管理，依托志愿者网站，集中展示志愿服务组织和团队风采，明确组织、团队志愿者招募需求信息，实现重大志愿服务活动的提前预报。依托网站、公众号，第一时间推送发布各志愿服务组织、团队活动信息，加大活动宣传力度，招募志愿者。及时、客观、科学地记录好志愿服务信息。通过事先录入志愿服务活动时间、地点等基本信息，配合现场志愿者上传个人信息，实现志愿者服务时间、场次的准确记录。同时依托志愿者网站，上传全部活动数据，方便志愿者个人便捷查询自己的服务记录。三是对志愿服务组织的监督管理。把监管重点由原来的把好入口关转变为对志愿服务组织的培育与监管，大力培育新型志愿服务组织，让志愿服务朝着多样化、专业化方向发展。健全退出机制，引导“僵尸”志愿服务组织有序退出或依法予以撤销，从而不断除陈提质。

（五）积极构建志愿服务的常态化机制

志愿服务是衡量社会文明程度的重要标志，社会越发展，越需要志愿服务。一是在党员中建立志愿服务长效机制。党员的先锋模范作用决定了在志愿服务中党员也应先行。疫情防控中社区力量薄弱，通过建立在职党员到社区报到机制，让在职党员到社区以普通一员的身份与居民共同奋战在抗疫一线，不仅能弥补社区力量不足，帮助社区干部向社区居民宣传疫情防控知识、政府的决策部署和重要工作，还将大大密切党群干群关系，有利于居民加深对党委、政府各项工作的理解和认识。根据党员参与情况，由党员所在单位党组织和社区党组织对其志愿服务客观评价，并纳入党员民主评议和年度工作的考核内容，作为对党员干部提拔任用、评优选先时的参考依据。二是在学生中建立志愿服务长效机制。把学生参与志愿服务作为不同学习阶段的综合素质评价和升学考核的重要依据。可依托市级志愿服务信息化平台、追踪学生第二课堂成长绩效，不断探索与第一课堂育人

目标相结合的志愿服务育人共同体建设，力争使志愿服务真正有益于学生与服务对象，面向不同群体“反哺”社会，保证双向互动、可持续发展。学校也可为学生提供锻炼实践能力和参与校园建设的平台，实现自我管理、自我服务，营造和谐友爱的校园环境。三是将志愿服务纳入个人诚信体系。个人信用已经成为每个人的“第二张身份证”，但现有的个人公共信用档案中，违约、欠缴等各类监督信息较多，正向信用激励较少，大量的志愿服务信用信息更是空白，可通过大数据技术，各部门相互协作探索在个人公共信用档案中增设“公益类”科目，把参与志愿服务信息导入，作为正向信用激励。