促进紧急救援发展,全面保障社会公共安全

促进紧急救援发展,全面保障社会公共安全联合课题组:中国人民大学危机管理研究中心、北京市城市管理志愿者协会联合课题组

——中央编办《中国机构改革与管理》 2016年10月

[紧接P9版]

我国的社会公共安全经受各类突发事件和灾害的严重考验,大多数地区每年都会不同程度地受到各种自然灾害和事故灾害的影响。这些突发性事件已成为影响社会公共安全的重要因素,对紧急救援提出了迫切的需求。

紧急救援包括由自发力量(群众个体)、社会力量(行业、街道、社区、志愿者等)、国家力量(消防、武警、民政、属地等)等综合开展的一系列应对突发事件和事故灾害的应急救援活动(如报警、自救、互救、专业救援、心理疏导等)。紧急救援是针对各类突发事件和灾害中受害群众的直接救助和救护,是保障社会公共安全的直接体现。

现阶段,我国的社会公共安全对紧急救援主要提出以下需求:

(1)突发事件现场"第一反应人"对受害群众迅速开展科学有效的施救;

(2)具有大规模的紧急救援力量担当"第一反应人";

(3)紧急救援队伍快速联动,把握黄金救援时间,减少人员伤亡。

在实践过程中,社会公共安全对紧急救援的需求将不断增大,要求不断促进紧急救援发展,全面保障社会公共安全,逐步实现社会公共安全与紧急救援的良性循环发展。

一、保障国家的紧急救援系统高效运行,打好社会公共安全基础

国家既是维护社会公共安全的最主要力量,也是紧急救援的专业力量。应通过优化紧急救援的制度设计、强化专业救援队伍的技能,保障紧急救援系统高效、有序运行,减少人员伤亡基数,打好社会公共安全基础。

1.优化紧急救援的制度设计,增强社会公共安全的制度保障

优化紧急救援的制度设计,利用法律法规保障紧急救援系统的有序运行,增强社会公共安全的制度保障,例如:

(1)协调联动制度(统一领导、部门分工、跨部门协作等);

(2)责任追求制度(部门分责、责任连带状况、终身负责制、引咎辞职制、事后追责制的细则等);

(3)预案制度(预案制定、演练、定期更新等);

(4)预警制度(大数据分析、风险评估、预警发布等);政策评估(政策分析、政策提议、制度修订等);

(5)新闻发布和舆论引导(新闻撰写、舆情引导、公信力提升等);

(6)志愿者管理制度(培训认证、注册、团队管理等)等。

在上述制度保障的基础上,实现整个救援系统的主动作为、协调有序、联动顺畅、社会满意。

近年来,我国不断建立健全紧急救援相关的政策制度,特别是加强突发事件的协调联动、应急预案管理、安全生产应急管理等制度建设,保障紧急救援系统的高效、有序运行,打好社会公共安全基础。[详见表1]

2.提升国家专业救援队伍技能,强化社会公共安全的专业力量

为更好地保障社会公共安全,紧急救援的国家力量(消防、武警、民政、属地等),需提升专业救援队伍技能,实现减少人员(包括群众和救援人员)伤亡基数的目标。根据公安部消防局2003年至2013年年报年鉴统计,2003年至2013年的11年间,我国消防人员共牺牲133人,受伤853人。[1]消防队伍的专业性不足、粗放式救援是导致众多救援人员伤亡的原因之一。

《国务院办公厅关于加强基层应急队伍建设的意见》要求各地加强基层综合性应急救援队伍建设,完善基层专业应急救援队伍体系,健全基层应急队伍管理体制机制和保障制度,基本形成统一领导、协调有序、专兼并存、优势互补、保障有力的基层应急队伍。

因此,提升专业救援队伍技能,最大限度地保护参战官兵的人身安全,避免不必要的伤害:

(1)加强官兵的心理训练,做好心理疏导;

(2)加强部队的装备建设,更新为高科技、符合实战的装备设施;

(3)加强官兵的理论学习,增强理性认识;

(4)注重应用项目的训练,深化战术修养;

(5)注重指挥科目的设置,提高决策能力;

(6)注重相关部门的协作,确保快速有序等。

二、增强群众的紧急救援能力,优化社会公共安全环境

群众既是社会公共安全保障的主体,也是紧急救援人员的重要组成部分。一方面,群众基于自救,自发传播和学习自救知识,促进社会公共安全文化建设;另一方面,国家和社会通过强化群众的紧急救援技能培训、加强紧急救援的制度和技术保障,克服"第一反应人"的"不会救"或"不敢救",强化群众的互救技能,形成社会公共安全的自救互助氛围。

1.自发传播和学习自救知识,促进社会公共安全文化建设

群众基于自救,为保障自身的生命财产安全,预防可能发生的突发灾害,自发传播和学习相关的紧急救援知识,增强紧急救援技能。

一是群众自发传播和学习"自救攻略",扩大自救知识影响的人群范围。

通过互联网媒体(新闻媒体、微博、微信、博客等平台)、书籍刊物等方式,民众自发传播各类突发事件和事故灾害的"自救攻略"(如飞机逃生、火灾逃生、地震逃生、沉船自救、暴雨自救、野外求生、抢劫自救、女子防身等),还专门为儿童设计关于自救知识的漫画、拼图、游戏等,向不同年龄段人群传播自救知识,扩大自救等紧急救援知识的传播范围。

二是自救知识类节目广受关注,通过喜闻乐见的方式影响群众。

媒体通过综艺类节目、纪录片等喜闻乐见的形式传播野外求生、灾难求生等自救知识,潜移默化地影响观看群众,让更大范围的群众了解相关自救知识,扩展群众的紧急救援知识,促进社会公共安全文化建设。

2.克服"第一反应人"的"不会救"或"不敢救",形成自救互助氛围

首先,强化群众的紧急救援技能培训,克服"第一反应人"的"不会救"。

"第一反应人"是指突发事件发生后,开展自救互助的最快反应者,起着报警者、抢救者、指挥员、协调员等多重功能,在紧急救援中起着至关重要的作用。

在社会公共安全的具体事件中,"第一反应人"主要是现场群众。因此,强化群众的紧急救援技能培训,克服"第一反应人"的"不会救",既是强化社会公共安全主体应急能力的重要举措,也是紧急救援及时有效发挥作用的重要保障。

紧急救助员是担当"第一反应人"的最佳人选。紧急救助员指具备国家职业资格和紧急救援专业技能,能够运用紧急救援专业知识和技能,承担先期辅助处置并帮助遇险人员开展自救互救活动的人员。

一是促使紧急救助员队伍走向"社会化"。

突发事件发生时,许多人对于一些基本的救援常识都不了解,往往错过减轻生命财产损失的最佳时刻。加强对群众紧急救援能力的培养、提高紧急救援知识的普及率十分迫切。政府和社会应针对广大群众,开展紧急救援知识的宣传和救援能力的培训,使紧急救助员队伍走向"社会化"。

二是促使紧急救助员队伍迈向"专业化"。

紧急救助者如果缺乏一定的紧急救援专业技能,在紧急救援现场往往不能有效地开展救援工作;如果救援技能比较单一或已过时,也难以满足复杂化和多元化的突发事件对紧急救援技能的需求。这就需要为他们提供参与突发事件救援的准人机制,提高他们紧急救援的专业水平,使紧急救助员队伍走向"专业化"。

以民政部紧急救援促进中心2016年4月举办的首届"青少年救援知识技能培训"活动为例,培训合格的青少年学员将获得中国紧急救助员培训证书,成为紧急救助员队伍的一员。此类紧急救援培训活动将有助于实现紧急救助员队伍"社会化"和"专业化",扩大群众(尤其是青少年)的紧急救助员基数。

其次,加强紧急救援的制度和技术保障,打破"第一反应人"的"不敢救"。

"不敢救"的困境源于群众担心在急救行为不免责、急救设备不齐全、监控未完全覆盖的情况下,难以自证清白,做好事还得承担后果。因此,打破"第一反应人""不敢救"的困境,需依靠紧急救援的制度和技术双重保障。

一是加强紧急救援的制度保障。

近年,由于紧急救援容易产生纠纷,各地针对院前紧急救援、救助人权益保护、见义勇为等方面进行了制度设计,部分地区已出台了有关紧急救援的"好人法",鼓励具备急救专业技能的群众在力所能及的范围内开展紧急救援,同时保护救助人的权益。[详见表2]

二是加强紧急救援的综合技术保障。

公共场所的紧急救援设备和"天网监控系统"为紧急救助者提供良好的综合技术保障,提高紧急救援成功率的同时,打破救助者"不敢救"的心理困境。

《国务院办公厅关于加快应急产业发展的意见》(2014年)规定,"推广应急产品和应急服务"是加快应急产业发展的主要任务之一,要求"完善矿山、危险化学品生产经营场所、高层建筑、学校、公共场所、应急避难场所、交通基础设施等应急设施设备配置标准,完善各类应急救援基地和队伍的装备配备标准,推动应急设施设备装备与建设主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。"

一方面,应完善公共场所的紧急救援设施和工具,如急救箱、应急药品、自动体外除颤器(AED,用于抢救心脏骤停的重要急救仪器)等设备,能为紧急救助者提供良好技术与设备支持,可以在患者最需要的第一时间发挥作用,很大程度上提升紧急救援的成功率。

另一方面,应建立健全"天网监控系统"为救助者自证清白起到重要的技术保障作用。现场的监控记录为还原紧急救援过程、记录紧急救援事实提供有力证据,为解决救援产生的纠纷提供了保障。

三、提升行业的紧急救援专业素质,强化社会公共安全服务

紧急救援行业通过提升技能和制度创新,不断强化社会公共安全服务。一方面,特定行业人员通过提升紧急救援技能和专业素质,发挥"第一反应人"的重要导向作用;另一方面,行业基于发展,通过制度创新提供紧急救援的人性化服务。

1.提升特定行业人员的紧急救援技能,增强社会公共安全的行业力量

一些行业在进行制度设计时,把紧急救助救援练成基本功,同时配套一些必须具备的技能。比如,警察、城管、导游、出租车司机包括一些轮渡等行业人员,逐渐加强紧急救援知识的学习和技能培训。

《深圳经济特区院前医疗急救条例(征集意见稿)》规定,"政府采用多种形式组织开展急救知识和技能的宣传教育和培训。规定人民警察、消防队员、保安人员、教师、导游及公共交通工具的驾驶员、乘务员等特殊工种应当参加急救培训,同时要求公安机关、人群密集场所单位、从事高危作业及易发生灾害事故的企事业单位应当组织员工参加急救知识培训,且持救护员证人员应达到一定比例。"

紧急救援与特定职业的结合,能起到增强紧急救援力量的作用。以北京城管"紧急救助员"为例,2014年7月,北京200名一线城管通过紧急救援培训,成为全国首批获得"紧急救助员"职业资格的城管管理执法工作者。城管执法部门是城市应急管理体系的一支重要力量,掌握了紧急救助技能的城管队伍在处置突发事件、维护公共安全秩序、保卫人民群众生命安全等方面将发挥重要的作用。

(1)城管"紧急救助员"通过成为突发事件现场的处置员和人民群众生命的救助员,提升城管部门和城管执法人员的形象;

(2)城管"紧急救助员"增强了执法部门的紧急救援能力,当灾害或者突发事件发生时,现场的城管"紧急救助员"通过及时展开自救互救,减少不必要的伤害,将各种损失降到最低限度;

(3)借助城管部门严格的队伍管理制度和执法记录仪等先进设备,城管"紧急救助员"更有助于紧急救援的开展,增强社会力量的专业性;

(4)城管"紧急救助员"增强了社会的自救互救意识,在灾害和危难发生时紧急施救,用行动做示范,形成互帮互助的良好社会氛围。

2.促进紧急救援的制度创新,强化社会公共安全的人性化服务

根据近年来突发事件频发类型和紧急救援资源配备情况,部分行业促进紧急救援的制度创新,开发促进紧急救援发展的新业务,加强紧急救援的资源保障,强化社会公共安全的人性化服务。

依据《国务院办公厅关于加快应急产业发展的意见》(2014年)要求,"利用风险补偿机制,支持重大应急创新产品首次应用。推动应急服务业与现代保险服务业相结合,将保险纳入灾害事故防范救助体系,加快推行巨灾保险。"

近年来由于应急车道被堵而救援困难的事件频发,空中救援成为紧急救援的新突破点。据《证券日报》报道,直升机的养护成本根据机型不同,每年约为几百万元到上千万元。若每人每年支付数百元保险费用,一个城市有十万人购买航空救援意外险,就足以支撑一座城市空中覆盖1-2架救援直升机。由此,2014年北京红十字会与中国人寿合作,推出国寿空中紧急救援费用补偿医疗保险,保费分别为全年每人299元的惠民版和999元的尊享版,惠民版保额为3万元以内保险公司承担70%,尊享版保额为30万元以内由保险公司全部承担。[2]

紧急情况下,公众可通过拨打急救电话申请航空医疗救援。社会组织与行业通过制度创新、开展紧急救援新业务的方式,为公众提供更完善的紧急救援装备和资源,强化社会公共安全的人性化服务。

综上,国家基于保障社会公共安全、群众基于自救互助、行业强化紧急救援制度和技术保障、提升国家专业队伍、群众和特定行业人员的紧急救援技能、自发学习和传播自救知识、促进紧急救援的制度创新等多种途径,不断打好社会公共安全基础、优化社会公共安全环境、强化社会公共安全服务,促进紧急救援发展,全面保障社会公共安全,逐步实现社会公共安全与紧急救援的良性循环发展。

[1] 数据来源:公安部消防局2003年至2013年年报年鉴。

[2]尹力行:"应急车道被堵事件频发,我们离直升机救援只差一份保险",《证券日报》,2015-10-08。

(中国人民大学危机管理研究中心与北京市城市管理志愿者协会联合课题组,执笔人:唐钧、张颖欣)

注:本文系中央政法委委托课题"社会公共安全风险防控机制研究"(政法研2016-11号)的研究成果。

(来源:《中国机构改革与管理》)

表1 紧急救援的相关政策

部分相关政策分类	紧急救援制度建设
(1)公共场所紧急救援管理	2013年《社区公共场所紧急救援管理要求》(试行)规定:应建立社区公共场所紧急救援管理的基本原则,危险源分析和风险评估,应急预案与措施,制定责任与考核,为社区公共安全提供或更有保障
(2)突发事件应急的协调联动	2015年《民政部救灾应急工作规程》规定:应明确不同灾害级别下应急响应启动条件、启动流程、响应值守、响应措施和响应终止等流程规定 2007年《中华人民共和国突发事件应对法》规定:突发事件发生后,政府应当针对其性质、特点和危害程度,组织应急救援队伍和相关社会力量实施紧急救援
(3)应急预案管理	2015年《国家自然灾害救助应急预案》(国务院办公厅)规定:应建立和应对突发重大自然灾害紧急救援体系和运作机制,规范紧急救助行为,提高紧急救助能力,迅速、有序、高效地实施紧急救助
	2013年《突发事件应急预案管理办法》(国务院办公厅)规定:应明确应急预案的编制和管理原则、编制应急预案的分类、内容和编制程序,建立应急预案的检查评估机制,规范应急预案管理的工作程序
(4)安全生产应急管理	2016年《2016年安全生产应急管理工作要点》(国家安全生产应急救援指挥中心)规定:应加快产业安全生产应急管理法治化进程,全面落实安全生产应急准备,大力推进应急救援能力建设,深入开展安全生产应急宣传教育,不断强化应急管理机制建设,为实现全民安全生产形势持续稳定好转做出贡献
	2016年《生产安全事故应急预案管理办法》(国家安全生产监督管理总局)规定:生产经营单位应组织开展应急预案演练,宣传培训、自救互救和逃险避生技能的培训活动,通过实战演练,提供应急人员具备相应技能
(5)应急队伍建设	2009年《国务院办公厅关于加强基层应急队伍建设的意见》规定:应加强基层综合性应急救援队伍建设,完善基层专业应急救援队伍体系,健全基层应急队伍管理体制机制和保障制度,基本形成统一领导、协调有序、专兼并存、优势互补、保障有力的基层应急队伍体系,为维护国家公共社会稳定提供有力保障
(6)院前急救	2014年《卫生部关于急救管理办法》(国家卫生和计划生育委员会)规定:急救中心(站)和承担院前急救任务的医疗机构应配备具备资质的专业医护人员和急救车辆,在医疗机构外开展的院前急救,按照国家急救指南以及普及性为主的医疗活动,开展院前急救工作,社会力量参与
(7)应急产业发展	2014年《国务院办公厅关于加快应急产业发展的意见》规定:应大力发展应急产业的重要意义、重点方向、主要任务、政策措施、实施保障等,增强防范和处置突发事件的产业支撑能力,为经济长、快发展,创造内、需长生、防风险作出贡献

注:表格内容源于政府部门官方网站。表2同。

表2 紧急救援免责制度(以"好人法"为例)

制度类型	部分地区逐步建立"好人法"
(1)鼓励"第一反应人"实施院前急救,其急救行为受法律保护	《杭州市院前医疗急救管理条例》(2015年1月1日施行)规定:鼓励具备急救专业技能的公民对危、重、急症病员实施紧急现场救护,其急救现场救护行为受法律保护,不追究有关法律责任
	《石家庄市院前医疗急救服务条例(草案)》(2015年7月审议)规定:鼓励具备医疗急救专业技能的个人在院前医疗急救人员到达前,对危、重、急、事件患者实施紧急现场救护,紧急现场救护行为受法律保护
	《三亚市急救医疗服务条例(征集意见稿)》(2015年0月,征集意见)规定:培训取得合格证书具备急救技能的公民志愿,在,发现者根据急救技术规程实施紧急现场救护行为,受法律保护,对因者造成伤亡,不承担法律责任
	《深圳经济特区院前急救条例(征集意见稿)》(2015年7月征集意见)规定:现场施救者对伤病员实施善意,无偿的紧急救护行为受法律保护,造成被救护者人身损害的,其责任人不承担
(2)防止救助人被敲诈,被救助人逃告陷于需承担法律责任	《深圳经济特区救助人权益保护规定》(2013年8月1日施行)规定:被救助人得知事实,应告诉救助人,构成犯罪的依法追究刑事责任,并记录在个人信用记录系统
	《北京市院前医疗急救服务条例(草案)》(2015年7月审议)规定:患者及其家属不得以事实不可救助者需要赔偿,对需要紧急救援,可救助者合法权益的,应当采取相应的法律责任
	《杭州市文明行为促进条例》(2016年8月1日施行)规定:被救助人未按其行为造成损害,应当承担赔偿责任,没有证据或者证据不足以证明其主张的,依法由被救助人承担不利后果,被救助人因被救助人过失事实,通过隐瞒事实发生纠纷,可根据法律规定追责
(3)鼓励见义勇为行为,给予奖励和保护	《广东省见义勇为人员奖励和保护条例》(2013年1月1日施行)规定:对认定的见义勇为人员给予表彰奖励,颁发奖金,授予见义勇为荣誉称号等奖励或表彰;对见义勇为伤亡人员颁发一次性抚恤金等

民政部紧急救援促进中心简介

民政部紧急救援促进中心是我国紧急救援事业的协调促进部门,在现行救援体制框架内,作为政府职能的重要补充,享有独立的事业法人地位。

主要任务:

1、通过协调救援资源,促进中国紧急救援体系及相关产业建设,建立以服务社会、服务大众为根本宗旨的紧急救援服务体系;

2、通过紧急救援产业研究,制定产业标准,凝聚社会资本,推动中国社会紧急救援产业发展,形成中国的紧急救援物资产品、技术产品和服务产品的生产和营销能力;

3、培训紧急救援指挥人员和救助操作人员,宣传和普及紧急救援知识,提升全社会的紧急救援知识水平和实际救援技能;开展紧急救援理论、政策、体制、法律研究,推动中国紧急救援理论、政策和法规体系建设;

4、收集并反映有关紧急救援信息和情况,参与重大紧急救援预案的制定和论证,配合有关重大紧急救援事项的处置以及国内国际紧急救援事业的合作与交流等。

中心的成立是妥善处置各种突发事件、维护公民权益、保护人民群众生命财产安全的迫切需要。必将有利于中央和地方、条条和块块、国内和国际紧急救援资源的协调和整合,推动我国紧急救援产业的发展和壮大;有利于充分挖掘与利用民间资源,促进我国紧急救援市场体系的发育和完善;有利于依靠科技进步,推动我国紧急救援人才、信息、设备整体水平的提升,逐步达到国际先进水平;有利于我国紧急救援事业和产业的有机结合,推动中国紧急救援体系的创新和改革,实现中国紧急救援与国际接轨。

工作目标:

作为政府职能的补充,在全国建立社会紧急救援网络。

构建社会紧急救援网络,总体思路是:既借鉴国际上的有益经验,又结合中国的国情,在政府的宏观指导下,按照市场经济基本规律,依靠现代化高新技术,整合社会资源,实现社会紧急救援生产力的有效组合,构成具有中国特色的完善的社会紧急救援网络。

紧急救援促进中心作为政府职能的补充,目标是建立城乡社会紧急救援网络,基本路径是:坚持"四个面向",即:面向广大群众;面向突发事件;面向产业;面向全国。

我国现行的紧急救援体制,为应对重大的自然灾害和突发公共事件实行"一案三制",在党中央、国务院和地方各级党委、政府的领导下,军队、公安、武警、消防、安全、矿山、地震等专业救援机构,作为国家救援力量的主力军,发挥着极其重要的作用。

对于城乡各地经常发生的小规模的个体性的事故和突发性人身财产灾难,迫切需要建立一个社会救援体系。事故发生时,在体系内首先开展自救互救,方能在"黄金时间"内最大限度地减少伤害。随着经济社会发展,人民生活水平不断提高,"以人为本"的理念更加深入,紧急救援要渗透到社会生产、生活的各个领域当中,这是社会的需要,也是每个社会成员的需要。

领导机构:

中央机构编制委员会办公室于2005年2月3日下达《关于民政部紧急救援促进中心机构编制的批复》,同意成立紧急救援促进中心。

中心实行民政部归口领导,理事会决策,总干事办公会负责执行的体制。

顾问:

石广生:商务部原部长,十届全国人大财经委员会副主任委员

贾志杰:甘肃省原省长,湖北省原省委书记,十届全国人大财经委员会副主任委员

胡康生:十届全国人大常委会法制工作委员会主任,十一届全国人大法律委员会主任委员

李乾元:原兰州军区司令员,上将军衔

乔泰阳:原空军后勤部副部长,少将军衔

王连洲:原全国人大财经委办公室副主任,《证券法》起草小组组长

名誉理事长:

王彦峰:中国人权发展基金会副会长

事业单位法定代表人:

吴开平