

海上人命搜救协同中志愿者法律机制探究

王 潸

大连海事大学法学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2025年12月17日; 录用日期: 2026年1月26日; 发布日期: 2026年2月4日

摘要

随着我国海洋开发与航行安全发展进程持续推进,海上航行与作业活动频次显著增加,海上险情呈现“突发性强、扩散快、危害重”特征,海上人命搜救作为保障生命权这一最高位阶法益的核心公益事业,其协同效能成为海事治理体系优化与效能提升的重要标尺。依据《海上交通安全法》等规范,国家明确鼓励社会力量参与搜救,志愿者已成为搜救体系的重要组成部分,但实践中仍面临主体地位虚化、专业能力欠缺、激励保障失范等突出困境,导致志愿者参与陷入“合法性缺失-效能受限-权益无保障”的逻辑闭环。本文立足公共事务多元协同治理的规范化发展与生命权保障的双重法理逻辑,从法学视角构建“管理机制筑基、激励保障托底、主体责任定界”的三维法律机制,尝试填补海上搜救志愿者参与海上搜救的法律空白,从制度体系始以实现“生命至上”原则的制度化转化与实操化落地,为激活社会救助资源、优化搜救协同效能、提升海事治理效能提供坚实的法治保障与规范指引。

关键词

海上人命搜救, 志愿者, 法律机制

A Study on the Legal Mechanisms for Volunteers in Maritime Search and Rescue Coordination

Xiao Wang

Law School, Dalian Maritime University, Dalian Liaoning

Received: December 17, 2025; accepted: January 26, 2026; published: February 4, 2026

Abstract

With the deepening advancement of China's maritime power strategy, maritime navigation and

operational activities have significantly increased in frequency, leading to maritime emergencies characterized by "sudden onset, rapid spread, and severe consequences". As a core public welfare endeavor safeguarding the right to life—the highest-tier legal interest—maritime search and rescue (SAR) has seen its collaborative efficiency become a crucial benchmark for the modernization of maritime governance. In accordance with regulations such as the Maritime Traffic Safety Law, the state explicitly encourages social forces to participate in SAR operations. Volunteers have thus become an integral part of the SAR system. However, practical challenges persist, including ambiguous legal status, insufficient professional capabilities, and inadequate incentive and support mechanisms, which have trapped volunteer participation in a logical cycle of "lack of legitimacy—limited effectiveness—unprotected rights and interests". Grounded in the dual jurisprudential logic of modernized public governance and the safeguarding of the right to life, this paper constructs, from a legal perspective, a three-dimensional legal mechanism encompassing "management systems as the foundation, incentives and safeguards as the support, and delineation of subject responsibilities". This approach aims to address the legal gaps in volunteer participation in maritime SAR, thereby institutionalizing the principle of "life first". It seeks to provide robust legal support for mobilizing social rescue resources, enhancing SAR synergy and efficiency, and advancing the modernization of maritime governance capabilities.

Keywords

Maritime Search and Rescue, Volunteers, Legal Mechanism

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着我国海洋开发与航行活动的不断推进,海上航行、作业活动频次激增,海上人命安全险情呈现“突发性强、扩散快、危害重”的特征。海上人命搜救直接关涉公民生命权这一最高位阶法益,其应急响应效率与协同能力已成为海事治理体系优化与效能提升的重要标尺。依据《海上交通安全法》《突发事件应对法》等规范,国家明确鼓励社会力量参与海上人命搜救,且沿海、内河通航水域已逐步形成应急搜救志愿者组织与船舶互救体系[1],这为志愿者(包括组织与个人)参与搜救协同提供了法定空间与实践基础。但从现实来看,一方面,海上人命搜救志愿者参与海上人命搜救行动存在与其他主体联动不足的问题。海上搜救行动缺乏系统化应急协同机制,海上人命志愿者有效组织管理缺失,统筹系统失衡,导致搜救响应效率受限[2];另一方面,志愿者长期被定位为“专业力量辅助者”[3],专业性保障不足、激励机制滞后、权益保护规范缺位,进一步制约了协同效能的发挥。

在此背景下,如何厘清志愿者的协同主体地位、明晰权责配置、完善保障机制,以破解海上人命搜救协同治理梗阻,不仅是“契合‘政府统筹协调、多方协同联动、属地负责、专群协同、就近快速响应’的海上搜救协同原则”的海上搜救协同的必然要求,更是通过法治手段保障公民生命权、推进海事治理体系优化与效能提升的题中应有之义。

2. 海上人命搜救志愿者法律机制的应然追求

2.1. 构建海上搜救志愿者法律机制是海上搜救协同法律机制建设的重要基础

海上搜救志愿者法律机制构建,是完善我国公共治理体系法律机制建设的重要基础,更是推动海上

搜救协同从一元化治理向多元化治理转型的关键基石，其应然追求与应有之义深刻内嵌于公共事务多元协同治理的规范化发展与海上搜救公益属性的双重逻辑之中。

从公共治理体系完善的应然追求来看，治理理论强调多元主体通过合作、协商实现公共事务共治[3]，而法律机制是保障多元主体有序参与、权责清晰的核心支撑。海上搜救作为典型公共物品，其供给效率的提升依赖政府、市场与社会力量的协同[4]。志愿者作为社会力量参与海上人命搜救的主体之一，若无专门法律机制界定其法律地位、权利义务与保障措施，易导致海上人命搜救志愿者参与搜救行动无序化、权责模糊。因此，构建海上搜救志愿者法律机制，本质是将志愿者参与纳入公共治理法治化框架，通过明确其主体地位，填补志愿者参与海上搜救的法律空白，使多元治理从“理念”转化为“制度实践”，这正是完善公共治理体系法律机制的必然要求。

从海上搜救治理转型的应有之义来看，我国现行海上搜救管理体制仍存在‘政府单一供给’模式的惯性依赖，多元治理格局尚未完全形成[3]。志愿者参与海上人命搜救行动作为完善海上人命搜救协同机制、激活社会资源的重要途径，其法律机制构建是破解治理转型瓶颈的关键。一方面，明确志愿者与政府部门的权责边界，实现“政府主导”与“社会协同”的法治化平衡；另一方面，法律机制能为志愿者参与提供程序保障，解决志愿者“参与无保障”的现实困境。

当前，一些国家对志愿者法律地位及其参与海上人命搜救的机制进行了研究及规定。英国对于海难救助体系的构建采用了相对扁平化的结构体系，实施“战略委员会统一领导，主管部门负责协调，搜救组织紧密合作”的运作模式。皇家国家救生艇机构、海岸警卫救援队和海滩救生员等民间志愿搜救组织和个人在皇家海岸警卫队指挥与协调下开展救援工作。澳大利亚海难救助体系则通过志愿者组织联系州警方，由警方在其管辖范围内对搜救行动进行协调。

海上搜救志愿者参与海上人命搜救的法律机制构建，不仅是公共治理体系法治化的重要组成部分，更是推动海上搜救从一元管理迈向多元治理的“制度基石”。唯有通过立法明确志愿者的法律地位、权利义务与保障措施，才能真正激活社会力量参与的积极性与规范性，破解多元治理中的主体协同难题，最终实现海上搜救治理效能的提升，为保障海上人命安全、维护海洋公共利益提供坚实的法律支撑。

2.2. 海上搜救志愿者法律机制构建是生命法益的重要保障

生命权作为自然人最高位阶的法益，是其他一切权利的逻辑前提与价值基础，其保障在法律体系中具有根本性地位[5]。《1979年国际搜救公约》确立海上船舶救助海上人命的法定义务，与我国《海上交通安全法》“生命救助优先于环境和财产救助”的规定、《民法典》第1002条生命安全与生命尊严保护条款形成规范呼应，共同构筑了“生命至上”的法理根基与制度框架。当海上突发险情危及生命法益时，法律天平的倾斜不仅需要伦理共识支撑，更依赖具体制度机制的落地实施，海上搜救志愿者法律机制的构建正是这一价值追求的应然延伸。

从法益保障的应然逻辑来看，海上搜救志愿者法律机制是生命权法益保障的具象化载体。海上险情具有突发性、危险性与复杂性，仅靠国家专业救助力量难以实现对所有遇险生命的及时覆盖。构建科学的法律机制，解决主体地位缺失、激励保障失范等重要问题、激发志愿者活力，使志愿者的参与从自发无序走向规范有序，既是保障遇险人员生命法益的积极措施，也是对志愿者生命法益保障需求的深刻关切。

从搜救体系的协同效能来看，志愿者法律机制是完善海上搜救协同体系、增强整体搜救能力的关键环节。海上搜救志愿者虽在装备技术与专业水平上不及专业救助力量，但其在特定领域具备独特专业优势，能够作为专业救助力量的辅助与补充，实现“优势互补、资源整合”的搜救目标。志愿者法律机制的核心价值在于通过制度创新，明确志愿者的法律地位、厘清法律关系、确定权利义务、保障措施与协同

路径，破解海上人命搜救系统中的资格认定、权责划分、资源调配等实践难题，使社会救助资源与专业救助力量形成有机衔接。这既回应了国家整合公共服务资源的制度需求，也通过扩大搜救力量覆盖面、提升响应效率，为生命法益提供更全面、更及时的保障。

海上搜救志愿者法律机制的构建，本质上是生命法益保障在制度层面的深化与细化。其不仅契合“生命至上”的法律精神与伦理共识，更是完善我国海上搜救协同体系、增强搜救实践效能的核心议题。通过构建这一机制，既能激发社会力量参与的积极性与规范性，又能实现救助资源的优化配置，最终将法律所确认的生命权优先原则转化为实实在在的搜救成果，成为守护海上生命法益的重要制度保障。

3. 志愿者参与海上人命搜救行动的现实阻碍

要推动海上人命搜救社会力量的健康发展，有必要构建系统化、多层次的制度保障体系。当前亟待解决的核心困境包括：其一，海上人命搜救志愿者专业能力不足导致搜救效能受限；其二，激励机制的缺乏压制了海上人命搜救志愿者参与海上人命搜救的积极性；其三，海上人命搜救志愿者主体缺失引发法律关系不明，影响职责认定与责任承担。这些问题共同构成了制约社会力量作用发挥的主要障碍，有待通过制度完善予以系统回应[5]。

3.1. 海上人命搜救志愿者主体地位缺失的现实桎梏

海上人命搜救作为《1974年国际海上人命安全公约》确立的国际人道主义义务，其主体体系包含国家专业救助力量、社会救助力量与自我救助[3]，志愿者群体作为社会救助力量的核心构成，在填补专业力量缺口、保障“72小时黄金生还期”救助效能中具有不可替代的价值。然而，当前志愿者群体面临的法律主体缺失、法律关系不清问题，导致其救助行为陷入“合法性困境-法律关系不清-责任模糊-权益无保障”的恶性循环，需从规范层面展开系统剖析。志愿者多以组织或团体为主体参与海上人命搜救活动，因此主要针对志愿者组织的主体资格进行分析。

法律主体资格的明确是主体参与民事活动、承担法律责任的前提，而海上人命搜救志愿者的主体缺失集中体现为“法律人格空白”与“登记制度缺失”双重障碍。

其一，法律人格界定不明致主体地位虚化。当前对海上搜救志愿者组织的界定多为非营利组织亦或社团法人[6]。非营利组织定义的精髓在于明确了海上搜救志愿者组织的自愿性、无偿性、公益性等相关属性，对海上搜救志愿者组织的组织性质进行了明确的描述。然而，该定义缺乏对组织的法律人格地位的明确界定。单纯采用该定义会造成其法律人格上的空白，进而会产生设立程序、责任承担、财产归属以及诉讼主体资格不明确的情况。社会团体法人属于我国法律所明确规定过的法人的一种，具有法律人格以及民事权利能力与民事行为能力。在设立程序、责任承担、财产归属以及诉讼主体资格的确定上都能找到明确的法律依据。然而，社会团体法人所涵盖的类型过于宽泛庞杂，并不能很好地体现出海上搜救志愿者组织的自愿、无偿、公益性三大特征。如果直接简单地将海上搜救志愿者组织与社会团体法人画上等号，无异于在海上搜救志愿者组织的地位完善之路上原地踏步。其二，现有登记制度难以保证海上人命搜救志愿者合法性。《社会团体登记管理条例》第32条、《民办非企业单位登记管理暂行条例》第27条明确禁止未经登记以社会团体或民办非企业单位名义活动，而实践中志愿者队伍注册存在较高门槛，大量未注册队伍及个体志愿者被迫处于“非法活动”的灰色地带。此类志愿者虽具备参与救助的意愿，却因“无合法主体身份”无法纳入正规培训体系，其救助行为亦无法获得法律认可，甚至可能因“主体不适格”面临法律追责风险。

法律关系是否清晰性是规范主体行为、划分责任边界的基础。由于法律主体地位的缺失，难以厘清

海上人命搜救志愿者与其他主体之间的法律关系，致使法律关系存在多重模糊。一方面，志愿者与政府的权利义务失衡。地方规范虽赋予政府在应急处置中的临时协调权，允许其招募志愿者参与救助，但未明确双方权利义务：政府是否负有对临时志愿者的前置培训义务？志愿者因救助遭受损害时，政府是否需承担补偿责任？现有规范的空白导致政府为追求救助效率常省略培训环节，而志愿者因缺乏“免责保障”与“权益支撑”，陷入“救助有风险、维权无依据”的被动境地。另一方面，志愿者与被救助人的责任边界模糊。志愿者的救助行为属于无偿利他行为，但其专业能力差异可能导致救助效果不同——若因专业能力不足造成被救助人损害，责任应如何划分？现有规范未区分“无过错救助”与“重大过失救助”的责任边界，既可能纵容志愿者的懈怠行为，也可能过度苛责善意救助者，违背“鼓励人道主义救助”的立法初衷。

法律主体缺失与法律关系不清已成为制约海上人命搜救志愿者作用发挥的核心障碍，若不通过专门立法明确其主体地位、厘清权利义务，不仅会削弱海上搜救的整体效能，更会背离国际人道主义义务的根本要求。

3.2. 海上人命搜救志愿者专业能力欠缺的现实掣肘

海上人命搜救作为法定应急活动，其核心法律目标在于对生命法益的紧急保障。当专业救援力量因时空限制难以即时介入时，志愿者作为社会力量的核心构成，成为生命权保障体系中不可或缺的行政辅助主体，其专业能力的具备与否，直接关系到生命法益保障的实效海上人命搜救的搜救志愿者的特殊性决定其必须具备专业能力。这种专业能力既是确保救援行动效率和安全的前提，也是社会力量在生命法益保障中发挥制度性作用的基础。海上人命搜救行动面临恶劣天气、复杂海况等不可预测风险，若志愿者未掌握专业技能，不仅无法完成救援任务，更可能因自身陷入危险浪费救援资源，甚至因施救对被救助人造成额外生命健康损害。相较于一般公益志愿者的临时性辅助角色，海上人命搜救志愿者是救援任务的直接执行者，其专业能力是履行“生命保障合理注意义务”的前提，亦是其作为行政辅助主体参与应急救援的法律基础。国际经验亦可佐证。

英国等国将志愿者专业培训纳入水上救援体系的基础性法律制度，通过规范培训确保其具备履职能力，英国RNLI志愿者来自各行各业。RNLI设计和实施了实用技能培训计划(Competence-based training)，确保所有志愿者接受适宜其任务职责的培训，并达到适当的标准。该计划包含46个针对不同层次、不同角色的培训科目。每一个志愿者被招募后将经历一个为期12个月的见习期，分阶段在各救生艇站、RNLI学院接受涵盖人员职责、设备使用维护、个人求生和消防能力，以及模拟救助实操等科目的培训和训练，并在完成每个科目或重要的节点接受评估考核。见习期结束后，最终考核合格的，将作为基本救助人员参与救助行动。随着服务经历的不断丰富，志愿者可通过完成更高级别的培训科目，并承担更多的责任。该培训计划以其高度实用性和有效性，获得了政府和社会的广泛认可，曾两度获得英国国家培训奖。德国也有类似的法律规定。这一实践契合“生命法益保障制度化”的法理逻辑。我国海上人命搜救志愿者专业能力欠缺问题，本质上是生命权保障制度在社会力量参与环节的法律漏洞，唯有从培训规制、资质审核等方面完善法律机制，方能使志愿者真正成为生命法益保障的可靠力量，实现应急救援活动的法律价值目标。

当前志愿者专业能力欠缺问题，集中表现为培训与招录两大环节的法律规制缺位。海上人命搜救的搜救志愿者需要具备独立完成救援任务的能力。这种专业能力既是确保救援行动效率和安全的前提，也是社会力量在生命法益保障中发挥制度性作用的基础。而专业能力的培养离不开专业培训的不断积累。培训频次不足，缺乏培训质量标准与结果跟踪机制，进而导致的救援失效或二次伤害，既侵害被救助人的生命健康权，亦削弱志愿者组织的公信力，背离生命法益保障的制度初衷。同时在志愿者人员构成上，

不同组建背景的队伍存在明显能力短板：或对非所属海域情况掌握不足，或缺乏航海专业技能与公益精神，或因文化水平限制导致应急判断能力薄弱。此种缺陷源于“资质准入的法律规制空白”，海上人命搜救志愿者招录应遵循“能力与职责适配”的权责一致原则，而审核程序的弱化或缺位，不仅导致队伍流动性大、管理困难，更使得志愿者难以在搜救黄金时间内履行应急响应义务，难以及时保障遇险者生命，可能因救援延误构成对生命法益的间接侵害。

3.3. 海上人命搜救志愿者激励保障制度失范的现实缺憾

海上人命搜救志愿者是海上人命搜救不可或缺的主体。尽管《海上交通安全法》与《国务院办公厅关于加强水上搜救工作的通知》以“专群结合”原则确立了社会力量在海上人命搜救中的独立参与地位，但志愿者制度化、可持续参与所需的激励保障制度仍存在显著失范，核心表现为法律规范碎片化、激励机制失衡与资金保障缺位，既背离“权利义务对等”的法学基本原则，更成为制约社会救助力量长效发展的现实缺憾。

激励保障制度的失范首先体现为法律规范供给的碎片化与模糊化。现行规制体系多以专业搜救力量为核心，对志愿者及其组织的权利义务、责任划分缺乏系统性规定：其一，志愿者与所属组织的法律关系未获法定界定，实践中虽多按无偿委托关系处理，但权利义务约定依赖任意性合同条款，缺乏强制性规范支撑，搜救过程中若发生人身损害或财产损失，救济路径极易陷入模糊；其二，志愿者与被救助人之间的责任边界存在立法空白，虽可援引《民法典》第184条紧急救助条款免除一般过错责任，但海上搜救的高风险性使“重大过失是否免责”成为法理争议焦点，过度免责可能侵害被救助人生命健康权，严格追责则会压制志愿者参与积极性，陷入“权益保护两难”；其三，志愿者与搜救主管机关的法律关系缺乏明确依据，既无行政隶属关系支撑指挥协调，亦无民事合同约束权利义务，导致主管机关的培训义务、补偿责任无从界定，志愿者维权面临“义务主体不明、法律依据缺失”的困境。此外，人身保障规则亦存在疏漏，地方性规范虽要求为志愿者购买工伤保险及人身意外险，但对保险范围、赔付标准、责任主体未作细化，致使实践中超九成志愿组织未能落实相关保障，损害救济陷入制度真空。

激励机制的结构性失衡进一步加剧了制度失范的负面影响。《海(水)上搜救奖励专项资金管理暂行办法》的适用范围局限于重大、特大海上搜救事件，奖励对象仅指向“作出杰出贡献的社会搜救队伍”，不仅奖励面狭窄，且奖励标准偏低，多数普通志愿者难以获得有效激励。在激励结构上，呈现“物质激励不足、精神激励虚化”的双重缺陷：物质层面的小额奖金或口头表扬，难以弥补志愿者参与搜救的时间成本与风险成本；精神层面的税收优待、招录优先等法定措施，因缺乏具体实施细则而流于形式，无法形成持续性的激励效应，背离了“利他行为应获合理回报”的法理逻辑。

资金保障的制度缺位则从物质基础上削弱了激励保障体系的可行性。在资金筹集环节，法定渠道效能不足：财政拨款沿层级下放逐级递减，基层志愿组织实际可支配资金有限，难以覆盖培训、保险等必要支出；社会捐赠受经济环境与社会认知度影响，稳定性不足；志愿服务基金收益作为补充来源，尚未纳入全国性立法规范，仅少数地区有相关探索，且多数地区不具备设立基金会的法定条件。在资金管理环节，监督机制形同虚设，《志愿服务条例》未明确资金管理主体的权责边界与操作规范，地方性法规虽赋予志愿组织管理权限，但未设定“资金滥用”的法律责任，导致资金被挪用、挤占的风险较高，难以确保专款专用，最终使激励保障制度沦为“无米之炊”。

激励保障制度的系统性失范，本质是海上人命搜救领域“社会力量参与”的制度供给与实践需求脱节，既损害了志愿者的合法权益，又制约了社会救助力量的效能发挥，若不通过立法完善实现规范整合、机制优化与资金保障，将难以破解志愿者“参与有风险、权益无保障、激励无实效”的现实困境。

4. 海上人命搜救志愿者法律机制的构建路径

4.1. 健全海上人命搜救志愿者管理机制

为解决当前我国海上人命搜救志愿者管理中准入标准不统一、培训体系不系统、考核机制不健全的实然困境，需从法学视角构建权责清晰、标准统一、程序规范的制度体系，通过健全准入、培训、考核三大核心机制，完善管理框架，推动海上人命搜救志愿者法律机制的法治化构建，实现“提升队伍专业化水平、保障搜救效能、维护志愿者权益”的应然目标。

当前地方立法对志愿者资格规定参差不齐，部分地区甚至未作明确，导致队伍组建混乱，违背法制统一原则。要根据《中共中央办公厅国务院办公厅关于健全新时代志愿服务体系的意见(2024 年)》，结合海上搜救实际，确立全国统一的准入制度：一是明确“一般要件 + 特殊要件”的资格体系，一般要件涵盖年龄、自愿参与、遵纪守法、基本身心素质；特殊要件针对海上搜救风险，将“应对突发险情的身心耐受度、基础救援技能、海上安全常识”纳入强制审核范围，区别于普通志愿服务。二是规范准入审核程序，由省级水上搜救中心统筹，委托专业机构开展资质审查、体能测试与技能评估，避免地方自行其是，确保志愿者“适任搜救、能保安全”，从源头保障队伍质量。

志愿者“适任搜救、能保安全”同样离不开专业培训。培训是志愿者从“普通公民”转向“专业救援者”的核心环节，应作为志愿者队伍的日常队伍建设制度。尝试借鉴英、德等国家的成熟经验[7]，确立“国家统筹 + 地方实施”的培训主体责任，海上搜救中心作为海上搜救行动的指挥单位。在业务上应对海上搜救志愿者组织及个人进行统一培训规范，以规范海上人命搜救志愿者的行动，明确水上搜救中心为专业培训主体；地方政府结合辖区海况(如沿海与内河差异)，制定差异化培训计划，避免“一刀切”。二是构建分阶段、分岗位的培训内容体系，基础阶段聚焦海上安全法制、搜救常识与实操技能；专业阶段按岗位设计差异化课程；纳入新技术培训，实现“岗需匹配”。三是保障培训条件，立法明确培训费用由财政补贴与社会捐赠共同承担，配备全天候救生设备、模拟训练设施，确保培训“实用、高效、可操作”，落实“权责利相统一”原则。

缺乏常态化考核与动态反馈，易导致志愿者技能退化，需以程序正当为核心构建闭环机制：一是确立“阶段考核 + 定期考核”体系，培训阶段考核合格方可获资质，年度定期考核聚焦技能熟练度与应急反应能力，考核标准量化，避免主观随意性。二是拓展多元评价维度，突破“服务时间 + 质量”的单一标准，将“培训完成度、执行任务责任感、团队协作能力”纳入评价，参考《湖北省志愿服务条例》星级评定经验，建立“资质等级与评价结果挂钩”机制。三是完善反馈调整程序，对考核不合格者，制定针对性补训计划；对评价不佳者，暂停高风险任务资质，通过“考核 - 反馈 - 整改”闭环，确保队伍技能“持续达标”，实现“过程管控与结果导向并重”。

通过准入、培训、考核机制相辅相成，共同构成海上人命搜救志愿者制度的核心框架。唯有通过立法固化机制内容，才能破解管理乱象，完善志愿者管理机制，推动海上人命搜救志愿者法律机制从“实然无序”走向“应然法治”，为海上人命安全提供坚实制度保障。

4.2. 落实海上人命搜救志愿者激励与保障制度

海上人命搜救志愿者激励保障制度的落实，是破解志愿者参与动力不足、权益保障缺位等现实困境的核心路径，需以法学理论为支撑，结合搜救活动的行政属性与公益本质，构建“国家补偿兜底、精神激励赋能、多元保障托底”的立体化制度体系，实现从实然困境向应然价值的跨越。

应将国家补偿纳入海上搜救志愿者激励保障机制。海上搜救系政府履行公共服务职能的行政行为，志愿者参与本质上是对行政应急权行使的协助，属于行政协助范畴。根据《宪法》对私有财产保护的立

法精神及国家有偿征用理论，志愿者因协助行政行为遭受的损害，理应从行政行为视角下获得国家补偿。从责任构成来看，需符合三项要件：其一，行为归因性，志愿者损害与政府搜救指挥、征用等行政行为存在直接因果关系；其二，不法性，政府在搜救组织中存在程序瑕疵、指挥不当等违反法定职责的行为，或未履行必要的安全保障义务；其三，损害客观性，包括人身伤亡、财产损失及预期利益损失[8]。

国家补偿的范围应涵盖直接损失与合理间接损失，补偿标准遵循公平补偿原则，既要弥补志愿者的实际付出，又要契合我国财政承受能力。同时，针对人道主义救援中志愿者的善意协助行为，可参照“主观过错”归责标准，若志愿者已尽到合理注意义务，即使造成轻微损害，也应免除或减轻其责任，避免过度苛责抑制参与积极性。

海上搜救志愿者的激励保障机制应完善精神激励的制度化以展现社会价值。精神激励的核心在于将志愿者的公益付出转化为具有法律保障和社会公信力的价值认可，避免形式化激励。其一，建立层级化荣誉表彰体系，将海上搜救荣誉纳入法治化轨道，明确“海上搜救特别勇敢奖”“见义勇为”等荣誉的评选标准、程序及法律效力，参照《烈士褒扬条例》，对牺牲志愿者依法评定烈士，其家属享受相应抚恤待遇。其二，强化荣誉的社会功能转化，将对志愿者的嘉奖转化为日常公共生活中的适当便利，例如景点优惠、优先通行、公共交通优惠等公共惠利以加强社会价值的外现、强调公民的志愿精神；对参与搜救的企业类主体，给予税收减免、行政许可绿色通道等政策倾斜，实现社会责任与市场价值的正向绑定[9]。其三，搭建公开化表彰平台，借鉴美国、加拿大等国的经验，由政府主导举办隆重颁奖仪式，通过媒体宣传扩大社会影响力，使志愿者的公益行为获得广泛社会认同，彰显“奉献有价、荣誉有值”的价值导向。以英国RNLI组织为例，RNLI通过公共宣传来传播志愿者价值和获得充足资金。通过派出志愿者参与各种水上赛事或重大社会活动，帮助贫穷落后国家发展水上人命救助事业、通过举办丰富多彩的救助文化、志愿者节日、救助体验等活动，利用YOUTUBE、FACEBOOK等大型媒体，对其价值观及事迹进行宣传，以提升社会公众对其的认可，以提升其荣誉价值。

海上人命搜救志愿者激励与保障离不开多元保障机制的法律构建。基于海上搜救的高风险性，应将志愿者保险纳入强制保障范畴，强制保险制度的法定化。可以考虑依据《志愿服务条例》的立法精神，明确政府作为投保义务主体，在组织志愿者参与搜救前，投保人身意外伤害险、第三者责任险等综合保险，覆盖人身伤亡、财产损失及救助过程中可能造成第三方损害。保险条款应明确保障范围，包括搜救过程中的意外伤亡、医疗费用、长期护理费用及误工补偿，保险金额需与搜救风险程度相匹配，确保保障力度充足。同时，建立保险理赔快速通道，简化理赔程序，实现损害发生后及时赔付。

海上搜救志愿者的激励与保障同样离不开资金的强力支持。设立全国统一的海上人命搜救志愿者专项基金，明确基金的法律性质为公益信托。资金来源可以考虑由国务院授权财政部、应急管理部及交通运输部联合设立搜救基金。基金的补偿资金来源可确定为潜在的海上人命救助受益人，涵盖商船、客船、渔船、摩托艇、海上作业平台、跨海航线飞机等。关于基金的运作模式，可以借鉴英国皇家救生艇协会的财务独立原则，设立理事会并下设专门运营机构，负责资产管理及补偿金的支付。同时，应定期公开基金的运用状况，由独立的基金理事会负责运营，接受民政、审计部门的监管及第三方评估。基金的使用范围应明确界定，包括志愿者未获国家补偿的损害补充、保险赔付不足的差额补贴、困难志愿者生活救助等，并接受社会各界的监督，以确保基金的使用符合慈善基金的目的。基金管理实行市场化运作与公益监督相结合，实现“国家补偿+保险赔付+基金补充”的多层次损失填补机制，为志愿者权益提供坚实经济保障。

海上人命搜救志愿者激励保障制度的落实，通过国家补偿明确政府责任，以制度化精神激励彰显社会价值，用强制保险与专项基金筑牢安全防线，形成“责任清晰、激励有效、保障有力”的法律机制，

充分激发志愿者参与热情，促进海上搜救事业的可持续发展。

4.3. 明确海上人命搜救志愿者组织主体地位和法律责任

海上人命搜救志愿者包括海上搜救志愿者组织及个人，属负有人命救助义务的一般义务主体。其中海上人命搜救志愿者组织拥有法律所承认的组织性质与法律人格是海上搜救志愿者法律机制构建的重要部分。海上搜救志愿者组织的理想主体性质应为公益性法人。应当在现行法律的基础之上，兼采非营利组织与社会团体法人的优点，针对海上搜救志愿者组织创设“公益性法人”的概念。即以社会公益为目的，符合自愿性、无偿性与公益性，并独立地拥有自己的财产并独立承担相应责任的法人。第一，公益性法人的主体地位体现出了海上搜救志愿者组织的组织特征，这些特征将使海上搜救志愿者组织在财政拨款、税收豁免、业务指导等政策上得到法律的支持，有助于海上搜救志愿者组织的发展。第二，由于其兼具社会团体法人的独立法人性质，在设立程序、财产权的归属、权利能力、责任承担以及诉讼主体资格的明确上都有了法律依据。

海上搜救志愿者法律责任制度的建立，应保证法律主体的责任与义务相当。在我国水上搜救活动中，对于法律主体违反法定救助义务或干扰、影响水上救援活动的行为情节不同，所应承担的责任应不同。海上搜救志愿者组织属于一般义务主体，理论上不需要承担对被救助者造成损害的民事或刑事责任，但应承担向特殊义务主体，即国家主管机关报告的相关行政责任。该行政责任应根据《海上交通安全法》《突发事件应对法》以及《海上海事行政处罚规定》等上位法律确定，以确保海上搜救志愿者的法律责任在现行法律体系框架内得到妥善运行。根据海上搜救志愿者所参与海上搜救行动的环境，包括志愿者组织未按主管机关规定建立遇险报警机制及应急值班联络制度，接到搜救指令后无正当理由不参加或者未及时参加水上搜救行动的，在水上搜寻救助行动中不服从水上搜救机构或者现场指挥的组织、协调、指挥的，未经批准擅自退出水上搜寻救助行动的；志愿者组织或个人包括瞒报、谎报行为的责任；不依法履行水上救助义务，不服从水上搜救机构指挥的责任；志愿者组织或个人擅自发布搜救相关信息的责任，虚报、冒领等手段骗取水上搜救奖励专项资金的责任等。

5. 总结

在海上交通安全风险日益上升和“生命至上”理念不断强化的背景下，健全海上人命搜救体系已成为未来发展的重要方向。国家明确鼓励社会力量参与搜救的法定立场，为志愿者协同提供了制度前提。但主体地位虚化、专业能力不足、激励保障失范等现实困境，导致志愿者参与陷入“合法性缺失-效能受限-权益无保障”的逻辑闭环，亟需通过法治化机制予以破解。为破解上述困境，通过健全海上人命搜救志愿者管理机制，落实海上人命搜救志愿者激励保障制度，明确海上人命搜救志愿者主体地位和法律责任从制度层面构建系统性应对机制。以我国海上搜救协同由一元化治理向多元化治理的转型为契机，推动社会力量促进制度的规范化、系统化发展，从而为构建覆盖全面、响应高效的海上人命搜救体系提供有力支撑。

参考文献

- [1] 董远星. 内河水上搜救的社会参与研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南政法大学, 2020.
- [2] 黄志球. 中国海上搜救管理体制创新研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社: 2016: 255.
- [3] 冯建中. 海上人命救助法律制度研究[D]: [博士学位论文]. 大连: 大连海事大学, 2019.
- [4] 马晓雪, 石树凯, 马来好. 作为公共物品的中国海上搜救服务: 能力、结构与评估[J]. 公共管理学报, 2017, 14(2): 39-47, 154.
- [5] 许娟. 关于生命权位阶的确定性[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2012, 65(2): 51-55.

-
- [6] 殷乐, 阎铁毅. 论中国海上搜救志愿者组织的法律地位[J]. 世界海运, 2015, 38(10): 31-39.
 - [7] 梁小成. 英国海上搜救志愿者管理及对我国的启示[J]. 中国海事, 2013(10): 50-52.
 - [8] 李志文, 王崇. 国际海上搜救活动中国家补偿责任结构之法理证成[J]. 北方论丛, 2017(1): 155-160.
 - [9] 刘宏. 创新激励税收优惠政策国际借鉴[J]. 商业会计, 2021(24): 91-93.