

救灾资金的 筹措、管理与运用 问题研究



JIUZAI ZIJIN DE
CHOUKUO GUANLI YU YUNYONG
WENTI YANJIU

华金秋 等 ◎ 著



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

救灾资金的 筹措、管理与运用 问题研究



JIUZAI ZIJIN DE
CHOUCHUO GUANLI YU YUNYONG
WENTI YANJIU

华金秋 等 © 著

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

救灾资金的筹措、管理与运用问题研究/华金秋等著. —北京:
首都经济贸易大学出版社, 2017. 7

ISBN 978 - 7 - 5638 - 2645 - 2

I. ①救… II. ①华… III. ①救灾—资金管理—研究—中国
IV. ①D632. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 116258 号

救灾资金的筹措、管理与运用问题研究

华金秋 等 著

责任编辑 薛晓红

封面设计  视祥志远·激光照排
TEL: 010-65976003

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙 (邮编 100026)

电 话 (010) 65976483 65065761 65071505 (传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 北京视祥志远激光照排技术有限公司

印 刷 人民日报印刷厂

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 321 千字

印 张 18.25

版 次 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2645 - 2/D · 174

定 价 46.00 元



图书印装若有质量问题, 本社负责调换

版权所有 侵权必究

目 录

0 导言	1
0.1 研究意义	3
0.2 应用价值	4
0.3 研究现状	5
0.4 理论工具和研究方法	7
0.5 逻辑结构与主要结论	9
0.6 创新之处	12
1 支持救灾的财税政策问题研究	15
1.1 引言	17
1.2 财税政策在救灾中扮演的角色	17
1.3 支持救灾的财税政策现状	18
1.4 财税政策在救灾中存在的问题	19
1.5 关于支持救灾的财税政策改进方向	22
1.6 小结	25
2 金融支持灾区重建资金筹措研究——以汶川地震为例	31
2.1 引言	33
2.2 灾区重建资金筹集的金融支持措施	35
2.3 金融支持灾区重建资金筹措存在的问题	43
2.4 经验借鉴与我国的对策建议	46
2.5 小结	50
3 美国地震保险及启示	53
3.1 引言	55
3.2 美国地震保险简介	55



3.3 我国地震保险发展现状	59
3.4 对我国地震保险的具体建议	60
3.5 小结	65
4 洪水保险的政府运营模式：美国洪水保险计划的 实践和启示	67
4.1 引言	69
4.2 美国洪水保险计划（NFIP）的历史演进	70
4.3 美国洪水保险计划的运营现状	72
4.4 国家洪水保险计划的主要特点	76
4.5 NFIP 对我国建立洪水保险制度的启示	81
5 我国慈善机构善款管理面临的挑战与对策	85
5.1 微博引发的蝴蝶效应	87
5.2 我国慈善机构面临的挑战	88
5.3 改善慈善机构现状的建议	90
5.4 结论	93
6 新《慈善法》对救灾资金筹集、管理与运用的影响	97
6.1 引言	99
6.2 新《慈善法》对救灾资金筹集的影响	100
6.3 新《慈善法》对救灾资金管理的影响	103
6.4 新《慈善法》对救灾资金运用的影响	104
6.5 新《慈善法》有待改进之处	105
6.6 总结	106
7 救灾资金的运用与促进灾区经济发展的研究	109
7.1 引言	111
7.2 救灾资金运用与灾区经济发展的关系	112
7.3 以往救灾资金运用中存在的问题及其对灾区经济发展的影响	114
7.4 合理运用救灾资金促进灾区经济良性发展的对策建议	116



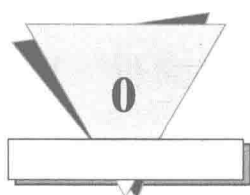
7.5 小结	122
8 救灾资金分配模型研究	125
8.1 引言	127
8.2 救灾资金分配的目标及影响因素	128
8.3 救灾资金分配模型的构建	129
8.4 应用举例	134
9 救灾财政资金和社会捐赠资金的协调研究	139
9.1 救灾财政资金和社会捐赠资金在使用中存在的问题	141
9.2 救灾财政资金和社会捐赠资金存在问题的原因	144
9.3 救灾财政资金和社会捐赠资金的协调运用	146
10 汶川地震灾后可口支援工作透视——基于审计署和 支援省市审计公告的分析	151
10.1 汶川地震灾后可口支援工作取得巨大成效	153
10.2 对口支援工作取得顺利进展的原因	154
10.3 当前对口支援工作中存在的一些问题	158
10.4 不断健全灾后可口支援长效模式	161
11 抗震救灾资金审计探析	167
11.1 抗震救灾资金审计的必要性	169
11.2 抗震救灾资金审计概述	171
11.3 推动抗震救灾资金审计的措施	177
12 政府审计如何协调与媒体监督的关系——以救灾 资金管理为例	183
12.1 引言	185
12.2 政府审计和媒体监督在救灾资金管理中的作用	186
12.3 对政府审计和媒体监督相互关系的认识	187



12.4	政府审计协调与媒体监督关系的对策建议	189
13	救灾资金筹措、管理、运用评价指标体系研究	197
13.1	救灾资金的内涵	199
13.2	救灾资金筹措、管理、运用评价指标体系研究	200
13.3	构建救灾资金筹措、管理、运用模型	203
13.4	应用举例	205
14	美国政府救灾采购合同审计及借鉴	211
14.1	背景介绍	213
14.2	美国政府救灾采购合同管理中的经验教训	213
14.3	GAO 针对政府采购合同管理的建议	217
14.4	对汶川地震救灾和重建中政府采购合同管理的启示	218
15	美国审计署的灾民救助金控制框架及启示	221
15.1	自然灾害救助金使用合理与否关系重大	223
15.2	美国灾民救助金使用中的问题与 GAO 的控制框架	227
15.3	GAO 控制框架的评价及对我国抗震救灾救助金管理的启示	230
16	美国审计署的自然灾害重建经验及借鉴	237
16.1	引言	239
16.2	GAO 的自然灾害重建经验	240
16.3	对我国审计机关监督青海玉树地震灾区重建的启示	243
17	美国大规模流感应急状况审计及借鉴	249
17.1	引言	251
17.2	GAO 对美国大流感应急状况的评价	251
17.3	启示	255
18	美国的核安全审计及启示	261
18.1	美国 GAO 的核安全审计报告简介	263



18.2 启示	266
19 美国集成公众警报和预警系统审计及启示	271
19.1 引言	273
19.2 美国的警报系统简介	273
19.3 GAO 对美国警报系统的审计报告简介	275
19.4 启示	278
后 记	283



导言



0.1 研究意义

0.1.1 研究背景

我国是一个自然灾害多发的国家,灾害种类多且发生频率高,受灾地区分布范围广,造成的人员和财产损失严重。举世震惊的2008年“5·12”汶川地震造成约7万人死亡,直接经济损失达8 451亿元。汶川地震发生后,中央和地方政府积极拨款,国人和社会各界也慷慨解囊,海外组织和爱心人士踊跃捐赠。但筹措到的救灾资金与地震造成的经济损失相比显得杯水车薪,灾害损失补偿的资金缺口巨大。2010年初的西南大旱尚未结束,4月14日,玉树大地震的哀痛又接踵而来。这是玉树人的不幸,更是中华民族的不幸。救灾资金(含灾害应急和灾后恢复重建资金)的筹措、管理和运用已成为世人关注的焦点。贺国强曾于2008年9月4日指出,“汶川地震抗震救灾资金物资管理情况总体上是好的,基本做到了款物专用、账目清楚、公开透明。但是这其中也存在一些问题,需要引起我们的高度重视。”由审计署发布的《关于汶川地震抗震救灾资金物资审计情况公告》(2008年第1~4号)可见,救灾资金的筹措、管理和使用存在不同程度的浪费(如活动板房闲置)、欺诈(如夸大灾情、重复或冒领救助金)和滥用(如截留挪用救灾资金、购买名牌运动鞋)问题。

0.1.2 学术价值

党的十七大报告明确提出“完善突发事件应急管理机制”和“强化防灾减灾工作”,加强救灾资金的管理是完善应急管理机制的一项重要内容。近年来,我国在编制应急预案、建立健全工作机制等方面有所加强,但总体来说,我国的灾害管理还处在起步阶段,特别是救灾资金的管理还有待进一步探索和规范。另据慕尼黑再保险公司统计,2008年是有史以来全球自然灾害最严重的年份之一,大地震、飓风等自然灾害造成22万多人死亡,财产损失超过2 000亿美元。在经济全球化时代,巨灾的应对不仅是各国政府的责任,也是国际社会共同面临的问题,因此救灾资金的筹措、管理和运用是一个极其重要且值得全球关注的问题。美国和日本作为经济强国,也备受自然



灾害的困扰，两国从 1980 年起就开始研究应对自然灾害的各种措施（包括救灾资金管理方面），至今仍处于探索与不断完善过程中。如何保障灾民的基本生活和健康，事关维护社会稳定、促进社会公平与和谐发展的大局。因此，本课题研究拟在“以人为本”的科学发展观思想指导下，基于现有相关成果，提出改善我国救灾资金筹措、分配方式及运用效率的新见解，希望能丰富救灾资金的相关理论，更好地认识人与自然的关系，妥善处理救灾与国民经济发展的关系，以达到高效管理救灾资金、帮助灾区尽快恢复生产与生活、消除外界疑虑的目的。同时，拟总结中国救灾资金的筹措与管理经验，为世界各国防灾减灾做出应有的贡献。

0.2 应用价值

在 2007 年之前，我国的国家财政支出中用于社会救济福利费的比例，以及救灾支出占灾害直接经济损失的比重都非常低（均低于 3.1%），这一方面反映出财政资源对巨大的灾害损失“力不从心”，另一方面也可以看出自然灾害损失补偿的资金缺口巨大。而如何保证国家的财政拨款和捐赠人用爱心汇成的“爱的海洋”能够真正流向受灾地区和受灾民众，帮助灾区人民摆脱困苦，关系到不让心碎不已的灾民雪上加霜，也关系到政府管理部门的信誉不被蒙尘，救灾资金的有效管理显然不能缺少。另据统计，2004 年的印度洋海啸灾难发生后，国际社会向斯里兰卡政府承诺了 34.2 亿美元灾难重建资金，但截至 2007 年底用于重建的仅约 11.3 亿美元。这其中固然有一些组织不遵守承诺的因素，但主要原因是一些机构对救灾资金的使用不满意，因而拒绝继续发放救灾资金。因此坚持公开透明原则，妥善管理和使用救灾资金，不仅是政府对国人的一个交代，也是对全世界奉献爱心者的尊重。这种交代或尊重，会消除不必要的猜疑和误解，激发更多人的捐赠热情，从而让更多的灾民得到有效救助。

那么如何在当前的经济环境下筹措足够的救灾资金，建立健全资金筹措渠道与方式，科学统筹、协调好赈灾资金的管理与分配，提高救灾资金的运用效率，严格监督救灾资金的运动过程？这些问题有待我们深入探索。我国这方面的研究起步较晚，因此，结合我国现行的经济体制和受灾情况，研究国外灾害应急和恢复重建工作的相关成果，汲取其精华，具有重要的现实



意义。

0.3 研究现状

0.3.1 国外研究现状

2010年4月,笔者分别以“Relief Fund”和“Disaster Fund”作为主题词在EBSCO数据库中进行检索,共搜到497篇文献,绝大多数是篇幅较短的新闻报道,学术文献不足10篇。救灾资金在国外也没有形成系统的理论体系,一般是作为小主题分散在相关论文中。目前在救灾资金研究领域影响力比较大的是美国审计署(GAO)发布的系列报告。例如,截至2007年6月,美国联邦紧急措施署(FEMA)先后向“卡特里娜”和“丽塔”飓风灾区拨付救助金达190亿美元。据GAO调查,其中约20亿美元使用不当,主要问题有:浪费(Waste)、欺诈(Fraud)、滥用(Abuse)。为此,GAO设计了灾民救助金使用的控制框架,包括三道防线:①预防性控制(Preventive Controls);②探测和监控(Detection and Monitoring);③对违规者调查和起诉(Investigations and Prosecution of Offenders)。经过三道防线,救助金使用不当行为大幅减少。前期的预防性控制可以筛选出大多数的欺诈行为,是最有效的减少欺诈、浪费和滥用的手段。同时,探测和监控手段的运用,以及公正严明的起诉,也是有效的防御体系中不可缺少的要素。本书作者认为,“GAO控制框架侧重于资金使用的合规性,对救助金的筹措和使用的效益性关注不够,更没有构建规范救灾资金筹措和使用的评价指标体系。”

2008年9月,GAO发布灾后重建经验的研究报告。该报告认为州和地方政府应预先储备人力和财政资源,以期在受灾后能迅速获得联邦救灾援助。州和地方政府还可以为拟定的灾后恢复重建活动事先确定一些资金援助来源项目。该报告还提出应结合灾后重建目标 and 需求制定救灾资金的分配策略。此外,GAO还发布了灾后重建的税收政策评估和合同管理等方面的研究报告。

日本是一个地震多发的国家,灾害应急和重建经验丰富,以《灾害对策基本法》为主体的防震救灾的法律法规体系明确了中央和地方政府的经费支出义务,并制定了详尽的应对灾害的财政金融支持政策。“日本政府每年安排大量的财政预算进行灾害预防、灾害紧急应对及灾后复兴事业。地方政府会



制定细致的重建规划体系,分两阶段开展救灾活动和重建活动,这有利于其有效申请政府援助、获取社会捐助等”(成都市城市科学研究会,2008)。在震后重建过程中,日本神户建立了重建基金,重建基金分为两类:第一类是基本基金,主要是政府的投入;第二类是投资基金。基本基金主要用于建设基础设施和基本的公共设施,投资基金则用于商业性项目,在重建过程中两种基金相互配合发挥作用。

世界银行的 Wolfgang Fengler 等学者在 2008 年曾“以印尼等国的八个自然灾害为例,分析这些国家的救灾资金管理体制及优缺点”。

0.3.2 中国研究现状

中国台湾“九二一”地震发生后,灾害研究方面的论文开始增多。检索台湾科学期刊全文数据库及台湾科学电子学位论文数据库,以“救灾资金”作为主题的论文极少。“承担其中救助工作的财团法人‘九二一’震灾重建基金会专门制定了资金运用策略,最终使基金会的资金运用率达 111.85%,而且回收后可以再运用”(谢志诚,2005)。台湾当局将社区重建活动的恢复目标归类为三大层次:实质环境重建、社会环境重建和经济环境重建。大目标下又有具体的重建事项,且为每一层次的重建事项指定了参与行动的团体组织和资金来源或支援。

2010 年 4 月分别以“救灾资金”和“灾害资金”作为主题词在中国知网数据库里进行检索,共搜到 113 篇文献,绝大多数是法规制度和新闻报道,学术文献不足 20 篇。

(1) 关于救灾资金筹措问题研究。我国孙克竞(2008 年)提出“应对重大自然灾害时应本着广开渠道、多源救助、社会广泛参与的原则,建立以政府财政渠道、金融信贷渠道、社会捐赠渠道为来源的有效、安全、可持续的赈灾资金筹措渠道系统”。王宏伟(2008 年)认为“建立国家强制推行的重大自然灾害保险制度,不仅可以降低政府的应急财政负担,而且还能提高我国应急管理的财政保障水平”。李忠华(2008 年)“对灾后重建不同来源资金进行比较分析,提出优化灾后重建资金结构的建议。”冯俏彬(2010 年)认为,“应建立灾害管理的立体化资金保障体系,例如 BOT、TOT、PPP 方式融资。”

(2) 关于救灾资金分配问题研究。郭显光(1998 年)提出“救灾支出分



配额取决于灾情与自救能力两个因素。然后利用层次分析法和标准系数法确定各指标的权重,用功效系数法对各指标进行标准化,用加权法求出各城市的综合得分,变换后得到资金拨款分配比例”。杨屹(2006年)构建了“农民建房救灾资金分配效果评价指标体系”。杨继瑞等(2009年)发表的《招标投标竞争:汶川地震灾后部分重建专项资金分配运作的探索》提供了有益的思路。杨继瑞等还探讨了企业灾后救助问题。朱国玮(2009年)认为“救灾物资可采用年度招标的方式。要保持一定的救灾储备,同时制定出对定点机构的考核标准,优胜劣汰”。

(3) 关于救灾资金管理问题研究。冯俏彬(2008年)认为,“在历次应急救助资金处理中,基本上都是财政资金,其中中央财政资金独擎天下。在中央政府与地方政府之间、政府与社会之间缺乏有效的风险分散、责任分担机制”,因此应急财政资金需引入科学管理机制。许多学者指出救灾款物的流动过程应做到开放、透明、公正,在拨付过程中要防止挤占、挪用、浪费行为等。包括本书作者等的论文指出,救灾资金数额巨大,可能会因管理不善等导致使用不当,可采用全过程跟踪审计、常规审计与审计调查相结合的审计方法,并借助媒体监督加强对救灾资金的监督,形成强大的监督合力。

0.3.3 国内外研究的趋势

目前国内外研究趋势包括:关注救灾资金筹措、管理与运用的成本与效率问题;提高救灾资金透明度,实施全过程控制,建立评价指标体系;完善灾后企业救济制度;研究媒体与救灾资金管理的关系;研究信息技术的应用和财税金融政策的支持;研究救灾资金的使用与我国当前经济刺激计划相协调等。

总的来看,救灾资金管理涉及领域广泛,已有的关于救灾资金管理等的研究论文数量较少,在这方面有所创新难度很大。但在新的经济金融环境下,面临新的发展机遇和挑战,我国救灾资金要更有效地发挥作用,仍需要研究许多新的问题,进行新的探索。

0.4 理论工具和研究方法

研究必须以科学的世界观和方法论为指导,救灾资金管理研究亦是如此。



由于救灾资金管理在中国尚属新生事物,研究方法从根本上说只能是唯物辩证法。因此研究的第一步工作就是从唯物主义观点出发做大量的全面的调查,取得第一手材料。其次,运用辩证法的观点(如矛盾的观点、质量互变的观点等)和方法(从现象到本质、从个别到一般、从特殊到普遍、从具体到抽象等思维方法)研究材料,并遵循“实践—认识—实践”的过程,从中得出科学的结论。具体而言,本文主要运用以下研究方法:

0.4.1 定性和定量分析方法

救灾资金管理的内容客观存在质和量两个方面。对救灾资金管理的研究,不能只侧重于定性分析。虽然定性分析在揭示救灾资金管理的本质特征、运行规律等方面曾发挥过重要作用,今后仍将发挥重要作用,但是,救灾资金管理有质的规定性,同时还存在诸多量的关系,亟须加以定量分析。本文采用的定量分析方法主要有三种:一是资料数据描述法;二是图表描述法;三是模型分析法。当然,定量分析方法并不是将经济现象表现为一系列数据堆积,而是力求使定性分析更深刻,更具说服力。上述三种方法只有有机结合,综合运用,并在研究过程中不断加以完善,才能达到为研究内容服务的既定目的,才能保证救灾资金管理理论的客观、正确和科学。

0.4.2 实证和比较分析方法

救灾资金管理具有个性与共性两方面的特征。所谓个性,主要是指救灾资金管理的各个阶段表现形态各异。把握个性,需要在占有充分资料的基础上,做深入具体的分析研究。因此,需要大量运用实证方法。所谓共性,主要是指救灾资金管理具有内在的共同本质特征和运行规律。尽管救灾资金管理各国情况不同,表现形态各异,但作为具有同一质的规定性的客观事物,必然有共性可循。由于西方国家是高度发达的市场经济,在救灾资金管理研究方面已有丰硕成果。本着“洋为中用”的原则,本书通过对中西方救灾资金管理的对比分析,总结其中的经验与教训,并坚持一切从中国国情出发,注重研究救灾资金管理处置的客观环境、制度背景、文化传统的差异,批判吸取其中的精华,从中得出某些带有规律性的东西,并提出若干政策建议。运用比较分析方法,有助于揭示救灾资金管理本质、规律与内在运行机制,从而形成理论,指导实践。



0.4.3 系统研究方法

所谓系统方法,就是将研究对象置于系统形式中,从系统观点出发,在系统与要素、要素与要素、系统与环境之间的相互联系和相互作用中,综合考察研究对象。以系统方法分析,只有从救灾资金管理与宏观经济、中观经济和微观经济三大层次系统之间复杂关系的分析比较中,才能认识其内在规律性与本质特征。同时,由于经济系统运行质量由多种要素及其结构所决定,并受外部环境影响与制约,以系统方法分析研究,有利于深刻认识和评价救灾资金管理行为、结构及外部环境的作用和影响,有利于制定和选择最佳管理和处置方案。

0.5 逻辑结构与主要结论

本书共分 19 章,各章的逻辑结构与主要结论如下:

第一章,支持救灾的财税政策问题研究。我国是一个灾害频发的国家,各类自然灾害给国家、社会和人民造成了巨大的损失。抗灾救灾及灾后重建需要大量人力、物力和财力,财税政策作为宏观调控工具,在支持救灾中扮演着重要的角色,主要体现为财政预算和税收优惠政策。关于支持救灾的财税政策存在怎样的问题以及如何改进应引起高度关注。本章通过描述财税政策在救灾中扮演的角色,展示当前有关救灾的财税政策,分析存在的问题并提出相应的建议。

第二章,金融支持灾区重建资金筹措研究——以汶川地震为例。我国是一个自然灾害发生频繁的国家,灾区重建工作是一个十分复杂的系统工程。作为现代经济核心的金融业,在灾区重建中具有举足轻重的地位。本章首先分析救灾资金筹措的主要渠道和方式,接着以汶川地震为例,通过汶川灾区重建的基本情况来分析我国现有的灾区重建资金筹措的金融支持政策措施及其存在的问题,最后借鉴国际经验,总结提出建立我国金融支持灾区重建资金筹措长效机制的对策建议。

第三章,美国地震保险及启示。2008 年汶川地震以后,越来越多的人开始关注地震保险。在我国保险业界,一直存在地震保险的研究,但是由于其巨大的偿付风险和保险费率厘定的困难,使得我国的地震保险实施面临多重