

抗灾救援应急运输补偿机制研究

李柯,杨山峰

(武汉理工大学 管理学院,湖北 武汉 430070)

摘要:为探索抗灾救援应急运输补偿问题的解决路径,运用系统分析和对比分析方法,结合国内应急运输的现状以及应急运输的特点和目标,分析了现行应急运输补偿机制的缺陷。分析认为,应建立应急运输专项补偿基金,以提高应急运输保障能力。同时认为,应该构建应急运输专项补偿基金的管理模式,即在国家(交通运输部)、省、地级市、县(区)各级分别设立应急运输专项补偿基金,各级基金管理中心可根据需要下设融资部、审计部、会计部、信息部等职能部门来对基金进行有效管理;提出应急运输专项补偿基金的运作模式,包括基金的来源、补偿范围及标准以及基金补偿的操作流程等。

关键词:应急运输;抗灾救援;补偿基金;补偿范围

中图分类号:F502

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2009)04-0001-05

中国地域广阔,地理和气候形态复杂多样,洪水、台风、地震、雪灾等自然灾害频发,国家基本上每年都需要开展对救灾物资、人员转移等应急运输工作。目前国内的相关研究大多集中在应急物流方面,对于抗灾救援的应急运输专项补偿基金方面的研究较少,本文拟探讨抗灾救援的应急运输专项补偿基金的管理模式和运作模式,为完善中国的应急补偿机制提供参考。

一、建立抗灾救援应急运输 专项补偿基金的必要性

自20世纪80年代以来,中国多次发生洪水、台风、地震、雪灾等自然灾害事件^[1-2],并给相关地区的人员和财产造成重大损失。

(一) 自然灾害概况

1. 洪水灾害

根据相关资料记载,20世纪80年代以来,中国

发生的较大洪灾主要有:1981年四川暴雨洪灾;1983年安康城特大洪灾;1985年辽河洪灾;1988年嫩江、柳江、洞庭湖洪灾;1991年淮河流域和太湖发生大洪水,长江下游支流滁河2次发生有资料记载以来的最大洪水;1994年珠江流域、湘江和辽河发生了严重水灾;1995年中国长江发生了严重洪涝灾害,多地区普遍受灾;1996年珠江、长江、淮河、黄河、海河、辽河、松花江等七大流域发生洪灾;1998年中国经历了一场长江、松花江、嫩江全流域性特大洪涝灾害;2003年渭河、泾河连续发生了6次洪水灾害;2005年,中国南方普遍遭遇了特大洪水;2007年6月,包括广东省在内的中国南部省份发生洪灾和山体滑坡;2008年,中国南部遭遇10年一遇暴雨,全国共有20个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团发生了不同程度的洪涝灾害;2009年7月,中国南方地区持续强降雨,广西、贵州、湖北、湖南、江西、安徽等省(自治区)发生严重洪涝灾害,局地洪水20年一遇。由此看出,中国是一个洪水灾害

收稿日期:2009-05-04

作者简介:李柯(1966-),女,江苏苏州人,副教授,工学博士。

频发的国家,20 世纪 80 年代以来,平均 2 年发生一次大洪灾,特别是近几年来中国基本每年都会发生洪水灾害,其发生频率越来越高。

2. 台风灾害

台风灾害是世界上最严重的自然灾害之一。自 20 世纪 80 年代以来,中国台风灾害频发,使国家蒙受了严重的人员伤亡和财产损失。1980 年 7 月,台风在广东徐闻登陆,成灾范围波及广东、海南、广西等省(自治区);1986 年 7 月,台风在广东陆丰—海丰登陆,广东、福建受灾严重;1987 年 7 月,台风在台湾宜兰—台北、浙江登陆,成灾范围波及浙江、江苏、上海、福建、山东;1990 年 8 月,台风在台湾基隆、福建福清登陆,成灾范围波及福建、浙江、广东、江苏;1992 年 8 月至 9 月,中国沿海大部分地区遭受百年来特大风暴潮袭击,受灾损失 60 亿元以上,远远超过历次风暴潮灾害损失;2007 年西北太平洋和南海共有 25 个台风生成,其中有 8 个在中国登陆,“罗莎”、“圣帕”、“韦帕”是 2007 年影响中国较为严重的台风,共有 2 447.93 万人受灾,669.99 万人转移,直接经济损失达 290.5 亿元;2008 年中国沿海共发生台风风暴潮过程 25 次,其中发生台风风暴潮灾害 9 次,温带风暴潮灾害 2 次,风暴潮灾害造成的直接经济损失达 192.24 亿元。

3. 地震灾害

地震灾害是突发性自然灾害,位居群灾之首。中国是全球地震活动频率最高的大陆地震区之一。中国 32 个省、自治区、直辖市几乎都发生过 6 级以上破坏性地震,全国发生基本烈度 VI 度和 VI 度以上地震的面积约占国土面积的 79%。根据初步总结的强震活动轮回特征判断,中国主要地震带可能又开始进入了一个新的地震活跃时段。据统计,中国共发生 7.2 级以上的特大地震 7 次,分别是 1950 年察隅地震、1966 年邢台地震、1970 年通海地震、1975 年海城地震、1976 年唐山地震、1988 年澜沧地震和 2008 年汶川地震。每一次地震都使灾区蒙受着重大的人员伤亡和财产损失。

除此之外,近年来中国雪灾频发,特别是 2006 年的新疆雪灾和 2008 年在中国南方大部分地区发生的特大雪灾,严重威胁着人们的生命财产安全。

(二) 建立抗灾救援应急运输专项补偿基金的必要性

党中央、国务院高度重视抗灾救援应急保障体系的建设。国务院总理温家宝曾指出,加强应急管理工作,就是要提高国家保障公共安全和处置突发

公共事件的能力,预防和减少自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件及其造成的损失,保障国家安全,保障人民群众生命财产安全以及维护社会稳定;同时也着重强调,加强全国应急体系建设和应急管理工作,必须做好健全组织体系、运行机制和保障制度等重点工作,加强交通安全应急体系建设。但从目前的总体情况来看,抗灾救援的应急运输保障体系还不完善,应急保障工作尚未纳入常态化管理;应急运输预案体系尚不健全,“横向到边、纵向到底”的应急预案体系尚未形成;应急及其运输保障的技术支撑体系薄弱,应急指挥平台建设相对滞后;应急运输保障能力和演练培训工作有待提高;公共财政应急保障机制不完善,应急运输保障经费缺乏制度性安排;相关应急立法和政策相对滞后。因此,进一步加强应急物资运输保障技术研究和体系建设是十分迫切和必要的。

现阶段,由于没有抗灾救援的专项补偿基金的支持,应急运输费用大部分由相关单位垫付,负责应急运输的单位每年垫付的大量应急运输费用常常得不到补偿,以致于出现“谁参与谁吃亏”的现象。这在一定程度上给这些单位其他业务的正常开展造成了资金上的压力;资金周转困难使应急运输工作陷入被动局面,而应急运输不及时就会导致一系列不可预见的严重后果。如此恶性循环,挫伤了有关部门的工作积极性,损害了国家利益,严重影响着应急运输反应体系本应发挥的效果。因此,建立抗灾救援的应急运输专项补偿基金,并对该基金的运作模式和管理模式等方面进行系统研究,为应急运输提供保障已成为当前一项重要的任务。

二、抗灾救援应急运输的职能

(一) 抗灾救援应急运输的特点与目标

所谓抗灾救援应急运输是指以提供重大自然灾害以及突发公共事件所需的应急物资运输保障为目的,以时间收益最大化和损失最小化为目标的紧急运输活动^[34]。抗灾救援应急物资运输既具有应对重大自然灾害以及突发公共事件的某些特点,又具有普通货物运输的一些属性,由此构成了不同于普通物资运输所特有的属性特征,即事后选择性、差异性、时间紧急性、公益性、信息获取的有限性和政府与市场的共同参与性。

抗灾救援应急物资运输保障应具有以下三大目

标:安全性目标、快捷性目标和节约性目标。安全性目标,指在整个运输过程中应保障应急物资损失最小化;快捷性目标,指在应对重大自然灾害以及突发性公共事件时,应急物资运输应具有较强的快速反应和运输能力;节约性目标,指在应急物资运输的整个过程中要考虑其经济效益,避免不必要的浪费。

(二) 抗灾救援应急运输管理与处置的主体

应对重大自然灾害以及突发公共事件是政府行政管理的重要内容,是负责任政府的一项最基本的要求。从法理上来看,政府通常被规定为实施应急管理处置的最重要的主体。从经济学的机理上来看,重大自然灾害以及突发公共事件的应急管理处置是政府应提供的公共产品,政府理应居于主导地位。因为这些领域可能导致资源配置的低效率和形成难以预计的社会与市场风险。

政府在应急物资运输中的主导地位是通过相应的职能与责任来体现的,具体包括以下几个方面:承担突发重大自然灾害以及公共事件信息披露的责

任;负责应急物资运输信息的收集、分析与公布;负责应急物资运输的组织与协调;负责组织和动员所需资源的投入及其补偿与赔偿;负责制定并完善相关的法律法规、标准与政策。

三、抗灾救援应急运输补偿基金的管理模式

借鉴国内外先进的管理经验,考虑应急运输的特点、目标和实施主体,笔者认为中国抗灾救援的应急运输专项补偿基金的管理应采取“分级建立、分级管理、相互协调”的管理模式,即在国家(交通运输部)、省、地级市、县(区)各级分别设立应急运输专项补偿基金,各级应急运输专项补偿基金在设立和运用方面建立起协调机制,使得基金规模能够随着突发重大自然灾害事件的可预测性而不断调整,从而提高基金管理的科学性。应急运输专项补偿基金管理组织结构如图1所示。

设立国家抗灾救援应急运输专项补偿基金管理

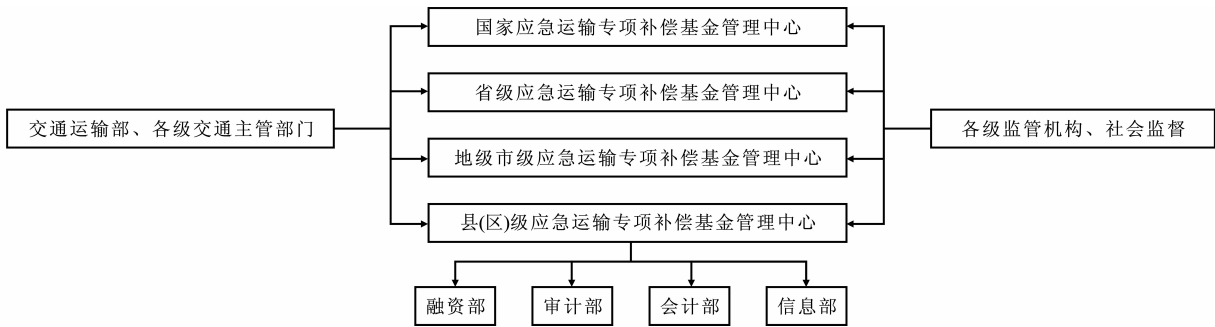


图1 抗灾救援应急运输专项补偿基金管理组织结构

中心和省、地级市、县(区)各级应急运输专项补偿基金管理中心,分别隶属于交通运输部和各级交通主管部门。

各级基金管理中心可根据需要下设融资部、审计部、会计部、信息部等职能部门来对基金进行有效管理。融资部负责从财政、社会捐助和保险投资等方面进行融资,增强基金的保障能力;审计部负责接受被征用单位的补偿申请,结合征用记录和事后调查评估的情况,根据补偿标准对被征用单位提出的补偿申请予以审核;会计部负责基金的收支工作,具体包括基金的接收、日常保管、使用登记及支付等工作,并及时制作、提供基金收支的相关报表;信息部主要依据会计部提供的基金收支的相关报表,及时对外发布基金运营的相关信息,使公众可以借助网络及时获取相关信息,从而增强基金运营的透明度,

便于监管机构和社会的监督。

此外,还要设立相应的监管机构,对基金的运营情况实施监管,完善并强化专项补偿基金的审计工作,防止和避免救灾资金使用过程中的腐败行为,同时要接受社会的监督。在监管机构的管理方面,可采取中央垂直管理模式,各地分设监管机构,这样就可以防止地方政府在“人”、“财”、“物”上辖制基金监管部门,使监管工作能够避免地方政府的干扰,确保做到专款专用,避免截留挪用、挤占和留存,从而实现基金运营的规范化、透明化。

四、抗灾救援应急运输补偿基金的运作模式

为保证基金在实际运作过程的规范和高效,必

须建立一套应急运输专项补偿基金的运作模式,主要包括基金来源、补偿范围及标准以及基金补偿的操作流程等。

(一) 基金来源

1. 财政资金

各级人民政府和交通主管部门应按照现行《预算法》的规定上限提取预备费,用于应对突发重大自然灾害事件的交通应急支出,并实行基金式管理,逐年累计储备。各级交通主管部门在一般性支出预算中增设突发重大自然灾害事件应急专项资金。另外,国家应急运输专项补偿基金管理中心按适当比例逐级拨付给下一级的省、地级市、县(区)各级基金管理中心部分资金。

2. 捐助资金

捐助资金主要来源于社会各界提供的用于救灾的捐款或捐物。通过基金的运作,可以更好地发挥这些资金的效用,这是目前比较普遍采用的无偿筹资方式。

3. 巨灾保险

用保险形式补偿各种灾害风险损失是当今世界上普遍采用的一种行之有效的方式。目前已有 12 个国家和地区建立了巨灾保险制度,充分利用保险的风险管理职能减轻政府在巨灾减损中的负担,在商业保险和强制保险基础上分摊巨灾赔款,避免以往主要靠国家财政补助的单方补偿局面,维持政府财政的稳定和安全。

为进一步分散风险,国家还应完善再保险市场,并且谋求与国际再保险市场的合作。在多层次的巨灾分担机制中,再保险占有相当份量,世界最大的巨灾再保险市场是美国、英国和日本,它们大约占到全球巨灾再保险市场份额的 60%^[5,9]。

(二) 基金的补偿范围及标准

在突发重大自然灾害事件发生后,各级交通主管部门除动用自身运输力量外,大多都是通过征用社会的运输资源来完成应急运输的。应急运输专项补偿基金的补偿范围主要包括应急运输补偿和应急装备购置与日常管理费用补偿两大部分,具体为运输燃油费用、装备损失费用、人员费用及补贴、应急运输保障的专用装备、器械及物品的购置与维护费用、应急运输保障人员的培训和演练费用等。

基金的补偿标准应根据物价水平、人员工资标准、车辆损耗情况以及实际的各项支出等情况科学制定。具体来说,可采用企业核算和政府监审相结合的办法进行,需要企业根据《交通运输企业成本

费用管理核算办法》进行真实核算。对于政府部门来说,在面对企业提供的核算金额,不单要考虑如何进行补偿的问题,还要在一定程度上实施监审职责。

此外,也可借鉴美国推行洪水保险的经验,成立专门的估价组,对参与应急运输的企业和个人进行成本评估和核定,并据此进行补偿估价。其评估及核定内容包括:核定应急运输相关人员和装备投入的实际工作量、运价与补助标准及其应急运输补偿方案;核定应急运输相关人员伤亡和装备损坏的程度,并提出抚恤和赔偿方案。

(三) 基金补偿的操作流程

各级交通主管部门作为人民政府的组成机构,负责其管辖领域内的各种交通资源(装备)的征用职责。结合国内外有关行政征用与补偿的法规 and 规定,行政征用的主体就是征用补偿的主体,即根据应急预案启动的级别,由该级人民政府的交通主管部门负责征用与补偿,体现“谁征用,谁补偿”的原则。

1. 征用程序

当启动应急运输预案后,该级交通主管部门负责发布应急运输资源征用通知书并加盖交通主管部门公章,下达给被征用单位,并负责核定被征用运输装备的使用情况,填写征用记录单,以便作为事后补偿的依据。

2. 补偿申请

在应急运输行动结束后,由被征用单位(人)向征用主体的交通主管部门递交应急运输补偿申请书(不含抚恤金,抚恤金补偿按有关规定处理)。

3. 补偿审核

交通主管部门接到被征用单位的补偿申请后,应按规定发出行政补偿受理通知书,结合征用记录单的有关征用记录和事后调查评估的情况,根据补偿标准对被征用单位提出的补充申请予以审核,并向社会公布审核意见。

4. 补偿形式

公告无异议后,交通主管部门向被征用单位发出应急运输征用补偿通知单。行政征用补偿形式一般包括现金补偿、交通规费减免、实物补偿和其他形式的行政性补偿等。现金补偿是各国行政补偿中通用和优先使用的形式,应急运输征用补偿也应尽可能地使用现金补偿的形式,或采用以现金补偿为主的组合式补偿方式。

五、结 语

中国是一个自然灾害等突发事件频发的国家,

由此也对应急运输提出了更高的要求,做好应急运输组织保障工作,是提高国家保障公共安全和处置突发灾害事件能力的一项重要任务。通过建立抗灾救援的应急运输专项补偿基金,明确其管理模式和运作模式,将有利于补偿基金运营的规范化、高效化和透明化,形成应急运输长效机制,从而提高应急运输保障能力,实现应急运输的可持续发展。

参考文献:

[1] 赵军凯,冷传明,焦士兴.近年来中国洪涝灾害分析及对策[J].当代生态农业,2004,14(1):12-15.
[2] 高伟.特大震灾:保险公司何以应对[J].中国减灾,2008,18(6):54.
[3] 郭晓林.应急运输亟需科学预备[J].运输经理世界,2008(11):70-71.

[4] 孙清河,尹石磊.应急运输补偿机制初探[J].综合运输,2008,30(11):40-41.
[5] 潘席龙,陈东.设立我国巨灾补偿基金研究[J].西南金融,2009,30(1):24-26.
[6] 鲜明.发展我国洪水保险的制度思考:美国洪水保险制度的借鉴与启示[J].西南农业大学学报:社会科学版,2005,3(3):33-35.
[7] 何晓玲,李杰辉,蒋薇.积极推进我国巨灾保险的发展:透视“海啸”灾难[J].北方经济,2005,13(2):38-39.
[8] 米建华.发达国家巨灾保险研究:基于英、美、日三国的经验[J].安徽农业科学,2007,35(21):6609-6610.
[9] 翟丹妮.对于我国巨灾保险体系建设的研究[J].市场周刊:理论研究,2008,31(12):134-135.

Compensation mechanism for emergency transport in disaster-resistance rescue

LI Ke, YANG Shan-feng

(School of Management Sciences, Wuhan University of Technology, Wuhan 430070, Hubei, China)

Abstract: To solve the problem of emergency transport compensation during the disaster-resistance rescue, this paper, in combination with the current status and objectives of emergency transport in China, analyzes the existing shortcomings of the mechanism with the help of system analysis method and comparative analysis method and suggests establishing the special compensation fund for emergency transport to ensure the emergency transport. The management model of special compensation fund for emergency transport should include the nation (Ministry of Transport), provinces, cities and counties (districts) and the fund administrative center can set up more functional departments such as financing department, audit department, accounting department, information department so as to carry out effective fund management. Besides, the authors believe that the operation model of special compensation fund for emergency transport should include the source of fund, the scope and standard of compensation, the operational process of compensation and so on.

Key words: emergency transport; disaster-resistance rescue; compensation fund; compensation scope