

钱洪伟,刘舒颖,2021. 社会救援力量业务的经费保障风险防控策略研究. 中国地震,37(3):633~640.

社会救援力量业务的经费保障 风险防控策略研究

钱洪伟^{1,2)} 刘舒颖^{1,2)}

1) 河南理工大学应急科学与工程研究中心,河南焦作 454000

2) 河南理工大学应急管理学院,河南焦作 454000

摘要 社会救援力量业务的经费保障对社会救援队伍的建设至关重要。基于社会救援力量业务的经费保障现状,研究了为什么要进行社会救援力量业务经费保障,剖析了社会救援力量经费保障的不同阶段(经费筹措管理、经费日常管理、经费支出管理及经费监督管理)遇到的风险问题,并有针对性地提出了社会救援力量业务的经费保障风险防控优化对策。研究表明,开展此项研究有助于进一步丰富社会救援力量业务的经费保障理论体系,也有助于社会救援力量的持续健康发展。

关键词: 应急管理 经费管理 社会救援力量 风险防控

[文章编号] 1001-4683(2021)03-0633-08 [中图分类号] P315 [文献标识码] A

0 引言

2008 年是社会救援力量发展至关重要的一年,自此以后,社会救援力量的队伍日渐增强。目前我国社会应急队伍约有 1700 余支,依据人员构成及专业特长开展水域、城市、空中等应急救援工作(包军强等,2020)。社会救援力量逐渐壮大,成为应急管理发展不可忽视的重要因素。社会救援力量作为我国应急救援力量的重要组成部分,与官方救援组织相比,具有贴近基层、灵活多变等特点,能迅速投入到救援活动中,无需程序上的干扰。政府在实施救灾活动时,因资源、时间等因素的限制,无法对灾民的个性化需求做出及时反应,社会救援力量的介入弥补了这一缺陷,使救灾活动更为人性化和具有针对性(乐妮等,2017)。当前,国家为了促进社会救援力量的健康发展,出台了多条政策,如《关于进一步推进社会应急力量健康发展的意见(征求意见稿)》和《关于开展全国首届社会救援力量技能竞赛的通知》等。但是,我国民间救援组织参与政府活动的力度相对薄弱,自身发展不够完善,如参与应急处置存在质量不足、专业欠缺、资源短缺、管理松散等问题(朱会东,2019)。相比有政府组织协调的官方救援队,社会救援组织的资金来源短缺,绝大多数的组织无法维持自身运转。

[收稿日期] 2020-09-17 [修定日期] 2021-06-30

[项目类别] 河南省科技攻关项目“社会救援组织灾时高效运营业务连续性管理措施”(202102310304)、河南理工大学研究生教育教学改革基金“应急管理方向 MPA 研究生应急综合能力提升技术及其学习平台开发研究”(2020YJ05)共同资助

[作者简介] 钱洪伟,男,1979 年生,博士,副教授,主要从事地震社会救援组织管理等研究。E-mail:qianwei@163.com

本文在文献梳理的基础上,通过研究社会救援力量的经费保障,分析社会救援力量在经费保障中存在的风险,提供风险防控策略,以期社会救援组织能有效防范经费保障方面的风险,促进社会救援力量健康发展。

1 文献回顾分析

经费保障是社会救援力量健康运行的重要因素。国外学者对社会救援力量的经费保障进行了研究,在经费保障风险防控策略的研究方面,Rebetak等(2021)提出将捐赠基金作为更多社会救援组织的资金来源,以改善社会救援组织的财务状况和可持续性;Wenni等(2019)提出非营利组织需要在财务报表中提供有关获得资金来源和资金用途的信息,以获得公众信任,提高机构的公信力。在经费来源方面,萨拉蒙(2002)认为非营利部门大部分收入的来源是会费及公共部门和社会捐赠;菲利普等(2003)对于非盈利组织如何进行资金劝募提供了建议。在国内,学者对社会救援力量的经费保障方面进行了以下研究。在经费保障风险防控策略方面,谢昕等(2020)提出利用多元化筹资策略增加非营利组织的社会捐赠收入,减少经费保障风险;沈燕梅等(2020)提出“多管齐下”,加强对社会组织应急参与能力的扶持和培育,特别是在经费装备方面,尽可能降低社会救援组织经费保障方面的风险。在社会救援力量保障方面,钱洪伟等(2018)通过比较民间救援队与国家救援队在保险机制上的差异,为如何从保险机制上提高队员们的保障提供建议;修建(2021)从融合社会工作的视角,指出非营利组织在社会捐赠和财务信息之间的矛盾,并提出相关建议。

与国外相比,我国开展社会救援力量的研究与实践较晚,大多是借鉴国外的经验。在经费保障风险防控策略方面,相关研究较少,没有形成完整、系统的研究体系。本文以经费保障风险为切入点,通过识别社会救援力量经费保障中的三个阶段,即经费筹措管理、经费日常管理、经费支出管理,再加上贯穿其中的经费监督管理中的风险问题,提出相应的风险防控策略,以期能防范社会救援组织在经费保障方面的风险,推动社会救援力量经费管理研究体系的形成。

2 我国社会救援力量业务的经费保障风险分析

2.1 经费筹措管理阶段风险问题

2.1.1 资金保障不足

我国的社会救援力量面临资金来源不足、筹措困难的问题,这些问题已经严重制约社会救援力量的发展。目前我国社会救援力量具有社会捐赠、政府支持和服务收费等多个来源途径,但大部分社会救援组织缺乏长期稳定资金来源,导致无法顺利开展业务。以国内筠连县筠爱青年应急救援队和原平蓝天救援队为例(表1),筠连县筠爱青年应急救援队2020年处于负债状态,年末负债合计59373.59元,救援队处于入不敷出的状态(筠连观察,2021),原平蓝天救援队年末余额剩余45286.19元(张秀梅,2020),虽然年末有余,但也不能为下一年提供充足的活动经费。通常民间救援队的经费来源均为队员自筹或社会捐赠。社会救援组织由于资金不足,一方面难以维持自身生计;另一方面,无法为志愿者提供充足的救援训练,难以提高救援队伍的整体素质。

2.1.2 筹措方式的问题

第一,社会救援力量资金筹措的相关法律有待完善。社会救援力量的发展离不开法律

表 1 部分民间救援队 2020 年收支情况公示

单位名称	收入/元	支出/元	总计/元
筠连县筠爱青年应急救援队	99500	153373.59	-59373.59
原平蓝天救援队	117752.94	91784.19	45286.19

的大力支持,法律是社会救援力量发展的有力后盾。但我国有关社会救援队伍资金保障的法律体系仍不健全。首先,法律在筹措行为上的责任划分制定不够细化,导致负责人在筹措资金时没有具体的依据,在具体问题上无法判定是否违反法律法规;其次,现有的法律法规对社会救援组织如何筹集资金、如何进行经费管理缺乏详细的指导,不利于社会救援组织的进一步发展。第二,筹措方式过于单一,过度依赖社会救助。邓国胜在《中国 NGO 问卷调查的初步分析》指出,政府补贴占到 53%,服务收费占 31%,民间捐赠占 10%,外国援助仅占 2%,还有其他收入占 4%(吴涓,2019)。从中不难发现,我国非盈利组织当前的资金筹措方式过于依赖政府资助;对政府资助的日益依赖,导致社会救援组织的从属关系更加明显。社会救援力量会受政府管理的影响,严重降低其灵活性。只有社会救援力量探索自给自足的资金筹措方式,才能逐渐形成长效机制,促使社会救援组织可持续发展。

2.2 经费日常管理阶段风险问题

2.2.1 经费储存风险

首先,经费在储存过程中会出现经费贬值风险。由于社会救援组织缺乏专业的资金管理人才,导致出现资金利用不够合理、资金存在闲置的问题。随着物价不断上涨,货币实际购买力逐渐下降,社会救援力量的闲置资金会出现贬值的现象。通货膨胀导致货币贬值,会造成社会救援组织出现实际可用资金不断缩水的风险。其次,经费在储存过程中会出现腐败风险。社会救援力量由于财务信息透明度低和缺乏有效的内外监督机制,滋生了腐败的现象。对社会捐赠的资金没有进行及时的信息披露,损害了社会公众的信任,且会给组织内部不法分子可乘之机。

2.2.2 经费日常报销风险

社会救援组织可采用纸质发票和电子发票两种途径进行报销,在报销的过程中存在着风险。纸质报销过程中存在着发票造假和违规使用的风险。纸质发票的查验报销效率低,工作量较大,在审计时无法对所有发票进行查验和验伪。此外,一些不法分子会利用 Photoshop 等软件篡改发票信息来达到报销的目的,如果财务人员检查不细致则很难发现问题,会给社会救援组织造成不必要的损失(谭莉桦,2021)。电子发票报销过程中存在着重复报销的风险。电子发票虽然克服了纸质发票的缺点,但由于电子发票难以辨别真伪,会存在重复报销的风险。同时一旦出现问题,且未被及时发现,后续产生的影响将会随着时间的推移逐渐增大,范围也越来越广(田仁慧,2019)。

2.3 经费支出管理阶段风险问题

2.3.1 经费安全风险

社会救援组织在支付过程中会遇到诈骗的风险。随着移动智能终端及线上支付的普及,产生了许多与终端安全相关的新的欺诈威胁,包括电信网络诈骗威胁、支付欺诈威胁、应用软件安全威胁、APT(高级可持续性攻击)、黑客攻击、信息数据内部泄露威胁等,给传统安

全防御体系带来极大挑战(王玉雄,2019)。例如,2014—2015年中国人民银行金融消费者权益保护部门受理的网络支付类投诉占互联网金融类投诉的95.06%(胡晓等,2015)。网络投诉案件的增加使社会救援组织更加需要具备警惕心理和防范意识。社会救援组织不同于其他支付主体,资金大部分来源于外部,因此在支付资金时更需要注意经费安全问题。

2.3.2 经费支出缺乏控制

第一,在社会救援力量的发展中,管理模式上的不足会导致经费支出随意性增加。管理理念上的差异会导致执行进度失去控制,特别是社会救援组织中的管理人员与财务人员,工作侧重点不同和工作思维上的差异使得财务部门难以掌握预算的执行情况。第二,应急志愿者在实际开展工作时的随意性会导致经费执行进度出现偏离。在开展社会救援力量业务时需要进行大量购置相关设备、培训救援人员等工作,但由于缺乏有效的控制,会导致随意扩大、调整支出范围的现象发生,降低社会救援力量经费的使用效益,造成资金的浪费。第三,社会救援力量的经费管理制度与现实条件不适应,管理人员仅能依靠经验进行财务分配,导致经费支出难以得到合理有效的控制。

2.4 经费监督管理阶段风险问题

社会救援力量在经费筹措阶段、经费日常管理阶段、经费支出管理阶段缺乏有效的监督,无法实现经费的高效利用。首先,缺少适合开展经费监督的组织结构。现阶段,大多数社会救援组织采用的是直线职能制,极少采用科层制,无法实现部门之间的相互监督,导致滥用职权甚至违法行为的发生。其次,缺乏刚性的经费监督制度体系。社会应急救援力量队伍因缺少外在的行政约束力,其日常管理多靠道德自律性,往往直接由召集人或组织者建立相对灵活的监督管理制度,有些监督管理制度仅是口头规定(王心甲,2020)。对于没有明确的监督管理制度,即使存在监督部门,也只是流于形式,不能真正得到实施。最后,缺乏群众对经费支出整个阶段的监督。一些社会救援队伍未达到一定的规模,以松散的形式存在,平时没有管理规范,只是在有任务时临时组队分工(谷春江,2021)。松散且缺乏外部监督,容易滋生腐败的土壤。

3 社会救援力量业务经费保障风险防控策略研究

3.1 拓宽经费筹措途径

3.1.1 加强与政府的合作

社会救援力量在救援中能发挥重要作用,是政府职能的延伸。政府帮助社会救援力量解决资金保障难题,有利于政府营造良好的社会形象。首先,民间自愿组成的社会救援力量,由于规模限制和非正规管理,很难获得政府的资金支持,而仅靠私人捐赠等方式无法充分提供成员培训和活动所必需的资金,陷入恶性循环。面对这种情况,政府应该加大对基层社会救援力量的财政支持和政策支持,通过财政拨款和政策倾向等各种方式保障资金。其次,政府可以作为第三方向社会救援力量支付服务费用或要求事故责任单位承担费用。政府向有条件提供资质凭证的能够参与政府项目的社会救援组织支付各种项目费用或其他费用。第三方队伍参与当次事故救援所产生的费用,如人员出勤补贴、交通和燃料费、设备损耗等,由事故责任单位承担保险覆盖范围之外的当次事故救援费用(林鸿潮等,2019)。

3.1.2 获得社会资助

汶川地震发生时,社会各界踊跃捐款,但仅有少数捐赠资源分配给社会救援队,严重打

击社会救援队参与救援的热情和积极性。究其原因,除了社会救援组织自身发展不足外,还存在社会救援组织的知名度和认可度不高的问题。如果政府为每个社会救援组织都提供必要的人力物力财力保障,有可能会产生腐败等负面作用(钱洪伟等,2018b),而社会资助可以弥补这一缺点。社会救援力量要想获得社会的资助,需要提高组织的社会知名度和公信力。媒体是社会救援组织和民众的桥梁,更多媒体正面报道社会救援力量,不仅可以提高应急志愿者的积极性,还能提高社会救援组织的知名度和公信力。面对媒体忽视对社会救援力量进行正面报道的现象,社会救援组织需要更加积极地寻求媒体合作,通过媒体报道和信息公开获得大众的信任,赢得社会的支持。

3.1.3 国际援助

获得国际援助的途径有 2 种。一是我国社会救援力量主动寻求国际援助。社会救援组织达到一定规模可以向其他国家的合法机构募集善意的、没有政治意图的资金援助。另外还可接受国外个人资助。但是在接受国外援助时,需要注意国际影响和坚守国家立场,防止外来不法分子的入侵。二是我国社会救援力量在国外进行社会援助,打响在国际上的知名度。例如 2016 年厄瓜多尔发生 7.8 级大地震后,多支民间救援队前往救援,此次救援加深了国外对我国社会救援力量的认识,促进了民间救援队伍之间的业务交流,同时获取了他们筹集资金的经验,使中国民间救援力量走出了国门,打响了一定的知名度。

3.1.4 保险

保险保障一直是民间救援队发展的障碍,保险公司将救援行为视为高危职业,因此与社会救援队相关的保险类型稀少。为解决此类障碍,社会救援力量应积极探索与保险公司的合作,通过购买资金保险实现资金安全管理。其次,保险公司制定专门针对社会救援组织的保险,社会救援组织需帮助志愿者购买保险。各级组织均需要为广大社会救援人员制定相应的各项保障措施,如推行社会救援人员志愿服务时间积分兑换制度,可兑换实物或社会服务,制定详细兑换标准和方案(谷春江,2021)。最后,需全社会通力合作,营造保险公司敢保、应急志愿者能保的大环境。通过保险,保护应急志愿者的各种合法权益,减少在遭遇破坏后的损失,增强对志愿者的关怀。此外,国家为推进保险走进社会救援组织,应通过法律的形式保障志愿者的权益,使保险成为保障志愿者利益的最后一道防线。

3.1.5 防灾减灾业务培训

社会救援组织筹集资金的方式除了社会募捐和政府支持外,业务培训也是重要方式之一,包括为机构演讲、宣传应急知识等。社会救援组织防灾减灾培训一方面可以获得资金来源,发挥自主性获得资金来源是社会救援组织提高可持续性的重要方式。另一方面可以提升公众应对突发事件的能力,提高安全意识,使自救、互救能力得以提高,宣传应急知识,为构建和谐社会奠定基础。

3.2 加强经费日常管理

在经费日常管理阶段,社会救援力量应合理开支,加强经费日常管理,学习企业的经费管理模式。首先,社会救援力量应建立健全日常经费管理制度。社会救援力量在进行日常经费管理的过程中,需要在制度上规定具体的分工和进行责任落实,工作人员则应按照具体流程实施。其次,及时公开财务信息。实现财务信息透明是防止腐败现象发生的有效措施。最后,社会救援力量需要严格进行经费收支凭证管理。建立转账行为的凭证管理制度,使得

每一笔资金都能有账可查。

3.3 加强经费支出管理

防范经费支出阶段风险的具体措施有:第一,加强支付方式安全力度,减少支付方式风险。现今网络支付成为人们支付的重要手段。基于此,社会救援力量可与银行签订长期合作协议,资金的流通有专门账户、专门人员管理,提高支付时的安全力度,防止有不无法分子利用网络盗取经费。除此之外,银行还可以作为监督部门,对经费支出进行外部监管。第二,加强经费的控制与监督,只有合理的控制经费的使用,才能避免资金浪费。例如请专门的人员做控制工作,在预算的基础上进行合理的控制有利于社会救援力量的发展。

3.4 强化经费监管力度

目前对社会救援组织资金使用状况和服务质量的评估体系还比较薄弱,很大程度上要靠社会组织的自我约束以及政府部门的主观评价,缺乏客观标准和强制性约束(金英君,2018)。为实现社会救援力量资金的有效使用,提高资金使用效率,社会救援力量需依靠自身建立全方位经费监管制度和建立全过程全方位监控机制。对经费筹措管理、经费日常管理、经费支出管理三个阶段进行全方位的监督和监控,对此,可以借鉴企业经费管理的做法。具体方法是:第一,社会救援力量要建立全方位、全过程监管制度。建立完善的经费监管机制,监管经费流通的各个阶段,内部和外部均能实现监管,形成社会救援力量完善、科学的经费监管机制。社会救援力量在完善经费管理的法规规章和管理办法的过程中,要在参照相关法律法规的基础上,做到经费监管工作有法可依、有法可循。第二,形成内外部门共同监督的监控体系。通过职能部门对资金使用情况的内部监督,实行内部监督与外部监督部门相结合,定期或不定期召开会议,交换监督信息,及时发现和处理资金管理三个阶段存在的违法问题。第三,发挥群众监督的功能。群众监督是最广泛、最有效的监督,社会救援力量通过媒体主动向社会公开资金来源、日常管理和支出管理情况,接受来自社会各界群众的监督。第四,政府应加大对社会救援组织的经费监管力度。政府建立一个专门监督社会救援组织的机构,防止业务管理部门过多导致互相推诿、权责不清的现象发生,并做到督促社会救援组织完善财务监管体系,监督志愿组织在经费的筹集、日常管理和支出三个阶段的经济行为。

4 结论

社会救援力量是我国重要的应急救援队伍之一,经费风险是否能实现科学管理对于社会救援力量的影响很大。本研究提出将社会救援力量的经费管理分为经费筹措管理、经费日常管理、经费支出管理三个部分,并对每个阶段的风险问题进行系统识别分析。

针对各个阶段的经费风险问题,提出了风险防控措施。其中,在经费筹措阶段,通过加强与政府的合作、获得社会资助、国际援助、保险、防灾减灾业务培训等合法途径减少经费筹措阶段的风险。在经费日常管理阶段,通过及时公开财务信息和严格进行经费收支凭证管理来加强经费日常管理。在经费支出管理阶段,通过两个方面加强经费支出管理,第一,加强支付方式安全力度;第二,加强经费的控制与监督。在经费监督管理阶段,通过建立监督制度、形成内外合作共同监督协调配合的监控体系、发挥群众监督的功能,以及政府加大对社会救援组织经费监管力度四个方面强化经费监管力度。社会救援力量在三个阶段均存在风

险,因此要加强对各个阶段的管理与监督,在各个阶段加强制度建设,合理防范风险,并以此促进社会救援力量管理水平的提高。

参考文献

- 包军强,叶建青,张建中,等,2020. 新形势下我国社会应急力量的发展与思考. 中国应急救援,(6):38~42.
- 谷春江,2021. 地方社会救援队伍协调与建设路径探究. 甘肃科技,37(4):84~87.
- 胡晓,沈光倩,(2015-08-11)[2020-05-16]. 央行内部曝光第三方支付漏洞及安全风险案例, <http://it.people.com.cn/n0811/c1009-27444038.html>.
- 金英君,2018. 民间救援组织与政府合作机制优化研究. 人民论坛,(18):68~69.
- 筠连观察,(2021-01-19)[2021-01-19]. 筠连县筠爱青年应急救援队2020年收支情况公示, <https://cbgc.scol.com.cn/news700374.html>.
- 科特勒 P,安德里亚森 A R,2003. 非营利组织战略营销. 张成福,译. 北京:中国人民大学出版社,1~50.
- 乐妮,丁红燕,2017. 社会救援组织的参与机制优势分析. 特区经济,(4):130~131.
- 林鸿潮,赵艺绚,黎静,2019. 论生产安全事故救援费用的承担机制. 中国安全生产科学技术,15(6):133~138.
- 钱洪伟,李梦杰,2018b. 农村应急志愿者组织组建机制与运维管理策略. 中国安全科学学报,28(10):183~188.
- 钱洪伟,向睿,赵云萍,2018a. 国家专业救援队与民间救援组织的保险机制比较研究. 河南理工大学学报(社会科学版),19(3):25~31.
- 萨拉蒙 L M,2002. 全球公民社会-非营利部门视界. 贾西津,魏玉,译. 北京:社会科学文献出版社,56~60.
- 沈燕梅,张斌,2020. 社会组织参与应急救援的现状、困境与路径探析. 广东行政学院学报,32(2):5~10.
- 谭莉桦,2021. 电子发票报销的风险防范与控制. 当代会计,(1):152~153.
- 田仁慧,2019. 电子发票报销的风险防范与控制. 纳税,13(34):209.
- 王心甲,2020. 社会应急救援力量建设探析——以福建省为例. 安全与健康,(2):46~49.
- 王玉雄,2019. 当前支付风险的变化与防控. 中国金融,(23):84~86.
- 吴涓,2019. 浅谈非营利组织信息披露存在的问题. 中国农业会计,(4):76~79.
- 谢昕,侯俊东,丁燕,2020. 非营利组织筹资多元化对社会捐赠的挤出效应. 统计与决策,36(22):169~172.
- 修健,2021. 民间非营利组织社会捐赠与财务信息披露. 上海商业,(4):142~143.
- 张秀梅,(2020-12-25)[2020-12-25]. 2020 原平蓝天救援队年度财务报告公示, <https://www.meipian.cn/3btn0bzu>.
- 朱会东,2019. 推动社会力量参与应急处置. 中国党政干部论坛,(5):86~87.
- Rebetak F, Bartosova V, 2021. Non-profit organization's endowment as a source of financing to improve its sustainability. SHS Web Conf, 91:01027.
- Wenni Anggita, Anggraeni Yunita, Erita Rosalina, Izma Fahria, 2019. Voluntary Disclosure Practices at University of Bangka Belitung by Using Non Profit Organization Reporting Index. International Conference on Maritime and Archipelago (ICoMA 2018).

Research on Risk Prevention and Control Strategy of Fund Management of Social Rescue Force

Qian Hongwei^{1,2)} Liu Shuying^{1,2)}

1) Emergency Science and Engineering Research Center, Henan Polytechnic University,
Jiaozuo 454000, Henan, China

2) Emergency Management Institute, Henan Polytechnic University, Jiaozuo 454000, Henan, China

Abstract With the development of emergency management, social rescue forces in China have made great achievements. However, there are inevitably a series of problems, especially in the fund raising management, fund daily management, fund expenditure management and fund supervision and management. the business development of social rescue force needs not only the input of manpower and physical strength, but also the support of material and financial resources, which are the material basis for the business development of social rescue force. Therefore, the financial security of the social rescue force is very important to the construction of the social rescue team. Based on the current status of social aid fund and business, we studied social relief funds safeguard power business, analyzed the risk of problems at different stages of social aid funds safeguard, fund raising management expenses, the daily management of funds, management and supervision and management of funds, and put forward targeted social rescue force business funds to protect the risk of prevention and control optimization countermeasures. the results show that such research is helpful to further enrich the theoretical system of financial security of the social rescue forces, and also to the sustained and healthy development of the social rescue forces.

Keywords: Emergency management; Funds management; Social rescue force; Risk prevention and control