

# 企业参与灾害管理现状 调研报告

灾害管理公共合作项目专家组

二〇〇七年五月

## 灾害管理公共合作项目专家组名单

组 长 王振耀

副组长 邹 铭

成 员 李保俊 孙浩荃 张学权 李先瑞  
韩煜皎 来红州 雷 宇 汪 洋  
吴建安 孙燕娜 穆建国 李 云  
林 柯

# 目 录

前 言 .....	1
一、企业参与灾害管理的重要性 .....	2
(一) 企业参与灾害管理是社会转型的必然 .....	2
(二) 企业参与灾害管理是经济发展的必然 .....	2
二、企业参与灾害管理的基本现状 .....	3
(一) 企业参与灾害应急管理 .....	4
(二) 企业参与灾后社会捐助 .....	10
(三) 企业社会责任 .....	11
三、企业参与灾害管理的薄弱环节 .....	14
(一) 企业安全文化的缺失 .....	14
(二) 企业社会责任的不足 .....	16
(三) 国家政策导向的局限性 .....	17
四、促进企业参与灾害管理的主要途径 .....	19
(一) 加强企业安全文化建设 .....	19
(二) 企业参与加强社区减灾能力建设 .....	20
(三) 完善企业参与灾害管理的优惠政策 .....	23
(四) 拓展企业参与灾害管理的合作平台 .....	24

# 企业参与灾害管理现状调研报告

## 前 言

我国是世界上遭受自然灾害影响最为严重的国家之一，随着全球气候变化和社会经济的发展，我国自然灾害呈现出频次增加、损失加剧、灾害连锁反应、多灾并发等特点，大大加深了灾害防御和应急处置的难度。近十年来，我国每年平均因灾死亡人口约 2000 余人，因灾直接经济损失在 1500 亿元以上，占国民生产总值的 2% 左右，占财政收入的比例超过 5%，近几年年均灾害损失比上世纪 80 年代平均水平高出 40%；2006 年我国台风、洪涝、干旱灾害尤为突出，为 1998 年以来损失最严重的年份，自然灾害呈现加剧的趋势。据国家减灾委员会核定，2006 年各类自然灾害共造成全国 43453.3 万人（次）不同程度受灾，因灾死亡 3227 人，紧急转移安置 1384.5 万人（次）；农作物受灾面积 41091.3 千公顷，其中绝收面积 5408.9 千公顷；倒塌房屋 193.3 万间；因灾直接经济损失 2528.1 亿元。浙江、福建、江西、湖南、广东、广西、重庆、四川等地受灾严重。

综合各种自然和人为因素，根据近几年自然灾害情况和有关专家分析预测，未来几年我国自然灾害发生的风险较高，灾害损失呈现不断增长趋势。自然灾害风险不断增加为我国社会经济发展带来了许多安全隐患。加强自然灾害综合管理，动员一切可以动员的力量，利用科学的方法和合理的

手段来调度和整合社会资源，降低灾害风险并减少生命、财产和经济损失，是加强社会公共管理、履行政府职能、促进社会和谐发展的重要内容。企业作为现代经济社会的重要组成部分，是灾害管理的重要资源和潜在参与者；企业参与灾害管理是整合社会资源、提高灾害管理水平的重要手段，需要尽快纳入到我国灾害管理体系中来。

## **一、企业参与灾害管理的重要性**

### **（一）企业参与灾害管理是社会转型的必然**

新中国成立后，我国政府对防灾和抗灾救灾工作始终高度重视。国家先后制定和颁布了多项防灾减灾方面的法律和法规，组建了相对完善的灾害管理部门和科技支撑机构，投入了大量人力、物力和资金开展防灾减灾、参与抢险救援和灾害救助工作，灾害科学研究也取得了显著成绩。但是随着我国社会的转型和各种经济组织的出现，大量公民脱离了国家机构或集体单位管理成为了自由的社会人，这使得我国在计划经济条件下曾行之有效的，以企事业单位为组织、从上到下层层“行政动员”的应对灾害事件的工作模式受到很大制约。随着社会主义市场经济的建立和发展，社会人力、物力、财力从计划经济时代的企事业单位向商品经济时代的企业进行了转移，企业在享受转移成果的同时也需承担转移的义务，而企业参与灾害管理正是体现这种责任和义务的一种重要表现形式。

### **（二）企业参与灾害管理是经济发展的必然**

在我国现阶段，各级党委和政府是抗灾救灾工作的指挥

主体，在灾害防御、紧急救援、灾害救助和恢复重建等工作中要耗费大量的资源。如果单纯依靠政府出资救灾，将会造成各级财政负担过重。随着我国经济发展，仅以 2006 年为例，全年国内生产总值 209407 亿元，按可比价格计算，比上年增长 10.7%，加快 0.3 个百分点。其中，第一产业增加值 24700 亿元，增长 5.0%；第二产业增加值 102004 亿元，增长 12.5%；第三产业增加值 82703 亿元，增长 10.3%。分季度看，四个季度国内生产总值分别增长 10.4%、11.5%、10.6%和 10.4%。大量的社会财富存在企业之中，企业在取得大量社会财富的同时，也应积极承担起社会责任。企业通过参与各项灾害管理活动，降低企业自身风险，提高企业资源的共享度，发挥其最大的社会效益，促进社会和谐发展。

## 二、企业参与灾害管理的基本现状

长期以来，中国的企业通过加强安全生产、应急管理、预案演练、灾后捐助、减灾宣传等，积极参与灾害管理。近年来，随着我国应急管理工作的逐步加强，企业也积极参与了国家应急预案体系的构建和完善，开展了应急演练和应急救援，更深入地融入到国家综合灾害管理中来，为构建企业安全文化氛围、促进社会和谐发展贡献了力量。

企业参与灾害管理，最为主要的，首先是在企业内部健全灾害管理机制，健全有关灾害管理的内部制度，培养企业领导与员工的减灾防灾意识，保证企业能够健康运行。

企业参与灾害管理，就要参与企业所在社区以及地方的防灾减灾工作，与地方政府的有关部门和社区组织形成紧密

的信息沟通机制和救灾防灾合作机制，互相支持，增强合力，在社区和地方范围内减轻灾害的风险。

企业参与灾害管理，特别要关注对于重大灾害的紧急支援。当某些地方出现特大自然灾害并且灾区人民出现较大困难的时候，较为有条件的企业与政府有关部门合作，参与及时救援及恢复重建等工作，是企业文化建设和企业社会责任的生动体现，也是企业形象的最好展示。

企业参与灾害管理，还要注意开发减灾和救灾产业。在世界范围内，一个新兴的减灾救灾产业正在兴起，我们希望企业家关注这一趋势，在生产开发领域内做出适宜的决策。

下面，从企业参与灾害应急管理、企业参与灾后社会捐助和企业社会责任等三个方面，就企业参与灾害管理的基本现状进行介绍。

### **（一）企业参与灾害应急管理**

目前，我国大中型企业在安全生产应急管理方面，加强了组织体系和应急体制机制建设，有些还组建了企业内部的应急救援队伍或消防队伍，在发生安全生产事故、火灾以及自然灾害时，能够迅速有效地开展应急处置，最大限度地减少人员和企业经济损失。这些救灾资源如果能够有效地融入到国家灾害综合管理体系中去，也是企业参与灾害管理的重要内容，能够更有效地配置和优化社会资源，发挥出更大的社会效益。

为了提高政府保障公共安全和处置突发公共事件的能力，在国务院的统一领导和指挥下，我国逐步构建完成了国

家突发公共事件应急预案体系，其中，“企业突发公共事件应急预案”是该预案体系的一个重要组成部分，已成为企业处理突发公共事件的重要保障机制，确保企业正常的生产经营工作秩序，在企业突发公共事件后能迅速反应，有条不紊应对，及时控制、减小突发公共事件所造成的损失和影响。企业突发公共事件应急预案的编制，是企业参与社会灾害管理的依据，行为准则以及机制保障。在制定应急预案体系基础上，企业要适时对预案进行修订，组织员工开展应急演练，进行防灾减灾宣传。2006年以来，为了检验企业应急预案的有效性和可操作性，以便及时完善修订应急预案，国内许多大中型企业均成功开展了应急预案演练。例如：2006年7月5日，山西太原举行危险化学品事故应急救援联合演习；2006年7月21日，北京首都国际机场举行2006年度应急救援综合演习；2006年8月22日，江西赣州机场举行应急火警演练；2006年9月23日，江苏省在南京扬子石化举行苯储罐泄漏重大事故应急演练；2007年2月9日，南宁海泰船务有限责任公司在良庆码头进行了2007年春运船岸联合应急演练。

下面以几个典型国企为例，来介绍一下当前我国企业参与灾害应急管理的有关情况：

### 1. 中国石油化工集团公司

中国石油化工集团公司是我国特大型石油石化企业集团。石油石化工业是高危行业，具有高温高压、易燃易爆、有毒有害的特点。中国石化结合企业自身实际情况，不断健

全完善应急救援体系，加强企业应急管理工作，确保对各类突发事件做到快速反应、有效处置，最大限度地减小各类事故造成的人员伤亡、经济损失及社会影响。中国石化于 2005 年发布了《中国石化重特大事件应急预案》，该预案由一个总体应急预案，以及工业生产事件、公共卫生事件、自然灾害事件和社会安全事件等四大类事件的 15 个专项预案组成，与中国石化直属企事业单位的各级预案共同构成中国石化的应急预案体系。中国石化分别投资 5000 万元和 1000 万元建成了西部地区和川东北地区两个应急救援中心，配备了大型压裂机组、罐车等工程抢险设备，以及消防、气防等应急设备，提高了上述地区的综合应急救援能力。针对川东北地区、塔河油田等油区油气富含硫化氢、安全风险较大的实际情况，2004 年总部在川东北普光气田、西北分公司塔河油田成功组织 2 次大型应急预案演练，收到了较好效果。

## 2. 国家电网公司

国家电网公司作为我国重要能源骨干企业，供电服务覆盖全国 26 个省（区、市），售电量占全国电力销售量的 75% 以上，肩负着重要的政治责任和社会责任。国家电网公司把加强应急预案体系建设作为灾害应急管理的重要基础工作，制订发布了《国家电网公司处置电网大面积停电事件应急预案》、《国家电网公司突发事件信息报告与新闻发布应急预案》。

2005 年 6 月 10 日，国家电网公司与北京市政府联合举行了全国首次跨部门、跨行业、跨地区的“北京市电力突

发事故应急处置联合演习”，全面检验了政府部门与电力企业相互配合的联动机制。国家电网公司不断加强灾害应急管理工作，面对台风、飏线风、雷雨、暴雪、覆冰、洪涝、外力破坏、电网故障等各类突发事件对电网安全稳定运行造成的冲击，充分发挥应急体系的作用，及时启动应急预案，实施应急处置，成功化解了大面积停电风险，有效减小了事故灾害造成的损失。

2006年6月，福建省中北部地区持续发生强降雨，给福建人民生命财产造成重大损失。国家电网公司全力支持福建人民的抗灾抢险工作，福建省电力有限公司将继续采取措施，尽快恢复灾区正常电力供应，确保抢险救灾用电，确保福建电网安全稳定运行。国家电网公司向福建省政府捐资500万元，以支持灾区重建工作。

2006年8月10日，第8号超强台风“桑美”在浙江苍南登陆，对浙江、福建电网造成严重破坏和损失。国家电网公司迅速落实国务院领导同志重要批示精神，浙江、福建省电力公司及时启动防御台风预案，落实应急措施，组织灾后恢复和重建。浙江省电力公司紧急调集全省70支抢修队伍，共13120人参加抢修重建工作，3天之内基本恢复了灾区的供电能力，截至8月30日19时15分，浙江苍南最后一个村恢复供电；福建省电力公司5300多人连续40多天奋战在供电抢修第一线，克服各种困难，重建被强台风毁掉的福鼎电网，抢修重建工作9月20日全部结束。

### 3. 国家开发银行

自 2003 年以来，国家开发银行积极协助政府应对和处置各类突发事件，在抗灾救灾中的作用日益凸显，服务于构建和谐社会。应急贷款是国家开发银行特有的金融产品，是为支持地方政府有效积极地应对重大自然灾害、重大疫情、重大事故等突发事件，解决政府应急需求，加快决策而发放的一年期以内短期贷款。我国近年来自然灾害每年造成的经济损失均在 1500 亿元以上，各级政府对应急贷款有大量的潜在需求。然而，商业银行倾向于大项目、大城市，往往不愿开展应急贷款业务。在这种状况下，国家开发银行发放应急贷款，正好形成一个有力的补充。截至 2006 年 9 月底，国家开发银行累计发放应急类短期贷款 86 笔，共计 20.9 亿元。其中 2005 年发放 9.3 亿元，2006 年发放 11.2 亿元。从贷款用途上看，60%用于台风抗灾、21%用于禽流感、11%为抗旱、2%为农业抗灾、2%为抗洪，其他为 4%。吉化爆炸、河南大平矿难、海南旱灾、重庆地质灾害……开发性金融都施以援手。通过应急贷款为受灾地区提供融资支持，还可以弥补单纯依靠财政拨款调物的不足。过去，这一领域主要是依靠财政融资，由地方拨款或中央拨款，但往往由于决策不透明、程序繁琐、部门垄断等因素，拨款缓慢，难以满足需求。国开行应急贷款的介入，有力改善了这一局面，成为抗灾救灾的金融力量。

2003 年我国发生“非典”疫情，山东航空公司由于付现经营支出远大于运输收入，流动资金只能保证公司的日常基本开支和国外租金支付，资金形势十分严峻。国家开发银

行山东分行及时提供抗“非典”紧急援助贷款 1.5 亿元，缓解了企业资金压力。

2005 年冬季，山东省威海市遭遇有气象资料以来最大的暴风雪袭击，给该市工农业生产、交通和群众生活带来了很大影响，造成了很大的经济损失。为帮助威海市委、市政府带领全市人民抗灾，国家开发银行山东分行及时启动了应急贷款预案，并与威海市政府签订了抗暴雪救灾应急贷款合同，提供 3000 万元贷款用于灾后重建工作，解决了威海市政府的燃眉之急，维护了经济社会稳定。

2005 年，由于台风“达维”对海口市造成严重影响，国家开发银行按照 2003 年与海口市签订的《开发性金融合作协议》，启动用于重大自然灾害的短期应急贷款预案。9 月 30 日，国家开发银行向海口市发放了数额达 1 亿元的短期应急贷款。

2005 年，广西梧州市遭受百年一遇特大洪水袭击后，国家开发银行广西分行只用不到一天的时间，就办好了发放 3000 万元应急贷款的手续，有力地支持该市的灾后重建工作，使水毁道路等基础设施得以迅速修复，水毁民房恢复重建得以顺利进行。

2006 年 6 月 8 日，梧州市遭遇历史罕见的特大地质灾害，国家开发银行广西分行在抗灾救灾急需资金的关键时刻，再一次支持梧州的抗灾救灾工作，给予 3000 万元额度的应急贷款支持。

2006 年 7 月以来，湖南在十几天的时间内连续遭受第 4

号强热带风暴“碧利斯”和第5号强热带风暴“格美”的严重影响，国家开发银行提供3.5亿元救灾应急贷款，支持政府解决受灾群众和企业的生产生活困难。

2006年8月，国家开发银行甘肃省分行在兰州与甘肃省武威市经济发展投资集团签订了救灾复产应急贷款合同，由国家开发银行甘肃分行向武威市人民政府提供1000万元的应急贷款，用于安置和帮助7月30日遭受暴雨袭击的武威受灾群众开展生产自救。

此外，国家开发银行还在新疆抗震安居工程建设中发挥了积极作用。新疆处于地震多发区，地震灾害频发，直接威胁人民生命财产安全。2004年以来，国家开发银行新疆分行为当地抗震安居工程建设积极筹集资金开展工作。2005年贷款1000万元支持了昌吉州玛纳斯县抗震安居工程建设。2006年7月在两天时间里向自治区提供了3000万元抗震安居应急贷款，为确保2006年南疆四地州抗震安居工程的顺利实施提供了及时的资金支持。

## （二）企业参与灾后社会捐助

在重大灾害发生后，组织开展救灾捐赠工作，为保障受灾群众基本生活、恢复重建民房和维护社会安定提供了有力的支援，也进一步弘扬了中华民族“一方有难、八方支援”的优良传统。目前，参与灾后社会捐助是企业参与我国灾害管理的重要方式，对政府有限的救灾资源而言，社会捐助已成为帮助灾区、贫困地区和困难群众摆脱困境的重要途径和力量。1998年抗击特大洪灾时，民政部、中华慈善总会、

中国红十字会总会、各地民政部门共接收捐款 35.15 亿元，捐物折款 37.44 亿元，款物共计 72.59 亿元。民间捐赠第一次超过了政府拨款，其中国内捐赠首次超过了境外捐赠。

企业捐赠一直是我国公益事业善款的主要来源，为各项抗灾救灾工作提供了有力支援。在 2003 年我国抗击 SARS 疫情中，社会捐赠总额超过 40 亿元，民政部门收到的社会捐赠中，绝大部分来自企业，其中仅联想集团捐资就达 1000 万元。1998 年 8 月 21 日，“携手筑长城”大型赈灾义演在北京人民大会堂举行，国内外各界为义演捐赠逾 10 亿元，众多知名企业积极参与此项活动并慷慨解囊，其中，深圳华为技术有限公司捐赠款物达 4000 万元，上海宝山钢铁集团公司和国家电力公司分别捐资 3000 万元，德国拜耳公司捐物折款 1230 万元。

### （三）企业社会责任

社会责任的兴起是经济全球化深入发展的产物，它代表各国政府、企业和其他机构在全球化中实现经济社会协调发展的共同认同的价值观、通行的语言和行为的准则。联合国前秘书长安南于 1999 年在瑞士达沃斯世界经济论坛峰会上提出了社会责任原则“全球契约”，现在已有来自 100 多个国家的 3000 家企业、500 家社会机构和 20 多家投资机构加入全球契约，其中包括中国的 76 家企业，如中国远洋运输集团、国家电网公司、国家开发银行、中国石化、上海宝钢等。

企业不仅是经济主体，而且是社会的一部分，处在社会

各个利益关系之中，承担对员工、消费者、社区和社会的责任，承担建立和谐劳动关系、公平竞争的市场、可持续发展的环境的责任。中国社会主义市场经济体制的完善、中国经济的可持续发展、中国社会的进步，都有赖于企业社会责任感的增强。增强社会责任感是社会发展对企业和企业家的要求，也是推动企业持续发展和成功的核心战略。

世界经济全球化，要求企业将自己作为“公司公民”对待，要求企业的每一个员工接受社会伦理、道德、社会观念和哲学的约束，建立全新的企业文化，从而提高企业的社会地位和形象，赢得社会的广泛支持和认同。社会是企业之母，企业依靠社会而存在、发展和壮大，企业发展了、壮大了，用自己的努力来回报社会，是良知，是责任，是企业与社会的良性循环。“成为一个对社会负责的公司”是现在许多美国公司和欧洲公司的座右铭。如果一个公司对社会问题做出承诺，并对社会改革做出贡献，那么他就会盈利，我们正处在这样的时代。“全球契约”的提出，为企业成为对社会负责的公司，为企业参与经济全球化条件下国际事务提供了一个机会，同时，也是企业扩大国际知名度、建立国际联系、寻找商业机会的一个机遇。

2007年4月11日，胡润百富发布了2007年企业社会责任50强，中石油名列榜首，而中国企业也成为榜单的主角，在上榜的50家企业中，国有企业18家，民营企业16家，外资企业16家，中国企业上榜的比例达到了68%，而一年前这个比例只有48%。下面以中国石油天然气股份有限

公司、大连万达集团和汇丰集团为例，来简要介绍国内企业在承担社会责任方面的一些情况。

中国石油天然气股份有限公司于2007年4月11日首次发布社会责任报告。作为上下游一体化的综合能源公司，中国石油在香港、纽约上市，直接或间接地影响着亿万人的生活。中国石油始终遵循“奉献能源、创造和谐”的企业宗旨，致力于企业发展与所承担责任的有机统一，既突出发展油气核心业务，实现又好又快发展；又努力保障市场稳定供应，满足经济社会发展对油气资源日益增长的需求，并时刻关注利益相关者的权益，积极参与社会公益事业，不断促进企业与社会的和谐发展。中国石油在快速发展的同时，高度重视安全生产，采取各种有效措施，不断提升安全生产水平。2006年共投入132亿元治理安全环保隐患，全年事故起数、死亡人数以及经济损失与上年相比均显著下降。此外，中国石油2006年向国内灾区捐赠8000多万元，并向哈萨克斯坦地方社区捐赠救护车12辆。

大连万达集团在企业发展的同时，始终坚持社会利益高于企业利益的价值观，承担作为企业公民的义务与责任，积极回报社会。万达集团确立了“共创财富，公益社会”的企业宗旨，十几年坚持不懈，形成了良好的企业社会责任文化氛围。1993年捐资2000万元兴建了大连市西岗区体育馆；1994年投资5亿元建设了占地106万平方米的大连大学；2000-2002年捐资1200万元支持长春市建设雕塑公园；2005年向大连市见义勇为基金会捐资500万元；2005年捐

资 500 万推动大连市成立了全国首支农民工援助基金。在企业参与灾害管理方面，万达集团除了加强企业自身安全生产、积极构建企业安全文化氛围外，还通过慈善捐款的形式，积极参与灾害救助工作。2003 年 4 月，为防治 SARS，万达集团在大连市率先捐款 100 万元；2005 年 1 月，万达集团第一个向东南亚海啸灾区捐款 30 万元。

汇丰集团为全世界最大的金融集团之一，业务遍布 77 个国家和地区。一直以来，汇丰都把自己看作是一个“企业公民”，尽自己所能回馈社会，与所在的社区共同繁荣发展。基于这种理念，汇丰长久以来一直支持内地的慈善事业，扶助社区弱势群体。第一项有纪录的捐款始于 1878 年，当时汇丰捐赠 1000 银元用于援助饥荒灾民。迄今为止，汇丰对内地的捐款已累计超过 1 亿元人民币，在福布斯 2005 跨国企业慈善捐赠排名榜上名列首位。项目范围遍布社会福利、教育、环保、赈灾等各领域。在企业参与灾害管理方面，汇丰集团通过香港红十字会及中国红十字会，帮助遭受自然灾害的地区，迄今捐款已超过 1500 万人民币；此外还资助 7 名由中国红十字会推荐的救灾医护人员赴港参加“紧急医疗援助国际培训班”；在 2003 年非典期间，捐赠 21 万套保护衣服，送予 7 个省市 82 家医院。

### **三、企业参与灾害管理的薄弱环节**

#### **（一）企业安全文化的缺失**

目前，我国的安全生产形势仍然十分严峻，许多国内中小企业对安全生产管理认识不足，煤矿、道路交通运输等行

业特大事故频发势头仍未得到有效遏制。以煤矿行业为例，中国煤炭产量虽然占世界 35%，但中国的矿难死亡人数却占世界的 80%，中国煤矿百万吨死亡率是美国的 100 倍。国际上一系列理论研究认为，当一个国家的人均 GDP 在 1000-3000 美元时，蓬勃发展的工业部门在生产力和劳动率上的高速增长，加大了工人在作业当中面临的事故风险。由于工作量加大、工作节奏加快而导致的疲劳、压力增加、注意力分散，以及随之而来的自我保护能力的下降，都会增加工人的作业风险。与此同时，劳动力市场也会吸纳更多缺乏经验的工人。他们在工作中更容易因为操作失误而引发安全事故，这给整个劳动者群体带来更大的风险。虽然国家在企业安全生产方面有一套比较完整的法律法规，但一些企业在具体执行中只是将“安全第一”停留在口头上，企业安全意识仍然淡薄。造成这一现象的深层次原因与企业安全文化缺失有关。因为历史欠账和企业观念等原因，一些企业在安全生产方面并不重视投入，他们觉得安全投入就是增加成本，能省则省。以煤矿行业为例，为了节省成本，一些企业竟然借着“减员增效”的名义，将安全机构给“精简”了。这种片面追求经济利益，超强度生产，置最起码的安全标准和投入于不顾的做法，无疑是造成安全事故屡屡发生的重大诱因。据国家安全生产监督管理局统计，近年来全国每年发生的各类事故都在 100 万起左右，死亡人数近 14 万人。频频发生的安全事故，对整个社会的安定和谐构成了严峻的挑战。

## （二）企业社会责任的不足

企业社会责任对我国大多数企业而言还是一个较新的概念，国内许多企业尤其是中小企业对社会责任还认识不足，认为企业社会责任仅仅是为消费者提供优质产品和服务、做好安全生产管理、支付员工薪水和按时纳税等。其实，这只是企业社会责任的最基本要求，企业应在遵守道德和观念的基础上谋求利润，要为社会发展进步、构建和谐社会贡献力量。企业是一个“多面体”，作为经济范畴的企业，它追求最大利润；作为法律范畴的企业，它要作好“企业公民”；作为道德范畴的企业，它要承担社会责任。企业家个人价值的实现和企业实现利润最大化，同社会责任的履行是一致的。在构建社会主义和谐社会中，企业承担社会责任不仅仅是一种简单的社会道德呼吁和企业文化理念，而且更应是企业必须参加的社会实践。企业只有对社会发展做出了应有的贡献，承担了社会责任，它才会更好地融入社会，更好地盈利，并实现企业的社会价值，获得社会的认同。因此，在当前构建和谐社会的大背景下，我国中小企业的社会责任意识还亟待加强。

以慈善捐赠为例，2007年4月26日，中国慈善排行榜发布会在中国人民大学举行。榜单显示，在2006年，222家企业的捐赠总额为20.7236亿元，平均捐赠936万元。一份慈善公益组织的专项调查显示，全国上千万家企业里，有过捐赠记录的不超过10万家，99%的企业从来没有参与过慈善捐赠。据统计，美国的慈善捐赠10%来自企业，5%来自大

型基金，85%来自全国民众。与国外相比，我国的慈善事业在普及性上还有较大差距。2006年，民政部统计的慈善捐赠是35.89亿元，综合其它统计数据，全国也不到100亿元，而美国2005年的慈善捐赠达2602亿美元。我国人均捐赠款一度仅为0.92元，不足人均GDP的0.02%，而美国则为2.17%（2003年）。

### （三）国家政策导向的局限性

#### 1. 现行公益捐赠立法的不足

1999年6月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过《中华人民共和国公益事业捐赠法》，法律条文对捐赠和受赠、捐赠财产的使用和管理、优惠措施和法律责任进行了规定。公益事业捐赠法虽然对捐赠财产的使用和管理以及捐赠优惠措施做出了明文规定，但是缺少实施细则，很多捐赠款的具体用途得不到公开透明的信息发布，使公益捐赠没有归属感。《中华人民共和国公益事业捐赠法》第二十二条规定：受赠人应当公开接受捐赠的情况和受赠财产的使用、管理情况，接受社会监督。但这一规定在现实中执行得并不理想。目前，我国公益事业发展中还存在财务不透明、善款去向不明、捐赠方与受赠者缺乏互动等问题。财务公开是民间公益事业发展的基础，公益事业只有透明化运作，才能唤起更多人参与。一部专门用于公益捐赠的切实可行的实施细则已是当务之急，其目的在于使政府、捐赠者与接受者各方的权利义务都有明确的规定和保障。

#### 2. 现行税收优惠政策的缺陷

我国的税法政策在一定程度上削弱了企业和个人参与灾后捐赠的积极性。例如，全国人大代表、茂名市工商联会长倪乐先生曾在一次水灾后给国内某山区捐了 100 万元，结果要征收 17% 的纯利税、33% 的企业所得税，又因是以个人名义捐赠的，还要交个人所得税，最后交了共 60 多万元税，等于一共捐赠了 160 多万元。

《中华人民共和国企业所得税法》已由第十届全国人民代表大会第五次会议于 2007 年 3 月 16 日通过，自 2008 年 1 月 1 日起施行。我国目前的捐赠种类分为三种：一是公益性捐赠，二是救济性捐赠，三是其他捐赠。国家对于前两种捐赠实行税收优惠，主要涉及企业所得税、个人所得税、进口关税和进口环节的增值税。新税法第九条规定企业发生的公益性捐赠支出，在年度利润总额 12% 以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除，除此之外的其他捐赠支出在应纳税所得额时不得扣除。新税法对公益性募捐支出进行税收扣除，将会有利于鼓励企业加大从事公益性募捐的投入，调动公益性募捐的积极性，在某种程度上可调节贫富差距、缓解社会矛盾、维护社会稳定、促进社会和谐。

虽然有很明确的税收优惠政策，但很多人捐款之后还是没有申请免税，除了有不了解税法的原因之外，也有因申请免税手续繁琐而放弃的。此外，税收优惠政策在对国内接受捐赠的政策上也存在着差别。例如，2000 年 - 2004 年，财政部、国家税务总局先后认可了向卫生事业、教育事业捐赠，以及向中国法律援助基金会等 5 家单位捐赠可全额扣除相

关税费。这些政策客观上造成了各公益机构的税费减免程度不在同一水平线上。目前我国有资格接受税费减免捐赠的社会团体数量只有 38 家，这个数字相对于全国几十万家公益性、救济性社会机构而言相去甚远。由此引发的问题是，民政部 2001 年进一步倡导经常性社会捐赠活动以来，日常发生的大批量、小金额、社区性的企业捐赠难以获得减免税凭证，直接对中小企业和社区性公益机构的捐赠和募捐行为产生了不利影响。一方面，中小企业的捐赠指向主要在企业社区，而社区内很少有可以接受减免税捐赠的公益机构，所以大部分中小企业的捐赠减免途径受到限制；另一方面，多数公益性、救济性社会团体，特别是社区性公益机构，因为不能提供可减免税的捐赠凭证而在善款筹集方面举步维艰。

#### **四、促进企业参与灾害管理的主要途径**

##### **（一）加强企业安全文化建设**

在目前我国的安全管理体制下，企业安全生产目标的完成是通过控制事故的发生来实现的。因此，防止或控制事故的发生，成为企业安全生产的核心工作。加强企业自身抗灾能力及企业安全文化建设显得尤为重要。

企业安全文化建设是把提倡和崇尚的思想意识、员工该做与不该做的行动准则，通过规范和引导，逐渐形成共同信守的安全基本准则、信念和安全价值观以及安全行为规范、安全意识、安全态度、职业道德。在此基础上制定企业各种规章制度和管理办法，用于规范人员在生产经营活动中的行为。从而使企业安全生产的思想、安全管理哲学、工作作风

和安全意识等，通过生产场所和设备的选用、设备的维护，以及员工工作态度等呈现出来。良好的安全文化氛围，将使得员工对安全生产每个环节以及生产环境的每个角落都会更加关注，如大楼的消防门是否保持关闭、消防器材设施是否被遮挡等等，都自然而然地形成一种良好的习惯，在思想上、行动上真正做到警钟长鸣，企业的安全生产就多一重保障。

先进的安全文化建设，非一朝一夕可成，需要不断地完善。对员工进行多方面的教育培训必不可少，引导和教育员工遵章守纪，增强防范生产事故的信心，树立所有事故都可以预防、任何安全隐患都可以控制的信念，培养良好的职业道德，提高安全意识和工作责任心，提高安全工作技能和识别风险的能力。

## **（二）企业参与加强社区减灾能力建设**

灾害管理是政府、有关单位与社会集团为防灾、减灾所进行的一系列立法、规划、组织、协调、干预和工程技术活动的总和，它贯穿防灾活动的全过程，是社会减灾系统的中枢。自然灾害的发生，一般具备灾害源、灾害载体和受灾体三个条件，包含自然与人为两方面因素。自然灾害的可管理性，体现在通过科学地规划与协调人类的活动，在顺应自然规律的前提下，发挥人类的积极作用，尽可能消除、削弱或回避灾害源，调节、控制或疏导灾害载体，保护、转移受灾体或提高受灾体的承灾能力，减少人为因素诱发的灾害源，达到减轻自然灾害带来损失的目的。加强减灾宣传，提高公

共意识是做好防灾减灾的重要手段,使城市居民认识到灾害的危险性,掌握应对灾害的基本知识,增强居民的减灾意识,居安思危,学会与灾害共存,从而提高社区工作者灾害管理水平,增强社区居民避险、自救和互救能力。

社区减灾概念的提出源于在国家减灾规划中,对社区、社区居民参与作用的逐步认识。即:发生灾害时,如果个人和社区有采取行动的准备,并具备有效管理灾害的知识和能力,灾害的影响就可以大为减少;虽然以政府主导的救灾体系逐渐建立,但是仅仅依靠行政体系还有其局限性,灾民自救、互救在挽救受害者生命方面仍起主要作用,社区防灾救灾的推行也可加强社区居民对社区的认识与认同,有利于社区的整体建设。

市场经济下的企业与社区有着千丝万缕的联系。企业来自于社区,也必将还原于社区,这是一种新形势下的社企关系。企业的生生死死、发展壮大或被淘汰出局,都要有社区来承接它失败的代价。更主要的是,社区是企业的生存环境,没有一个好的环境,企业也难以生存。因此,企业与社区有一个共荣的关系,市场经济下的企业与社区甚至有着更密切的关系,而不是关系变得相对疏远。企业参与加强社区减灾能力建设,建立良好的社区氛围,使企业员工本身受益,同时也提高了企业的知名度。

企业参与加强社区减灾能力建设有助于拉近社区居民之间的距离,造就人与人之间的和谐。企业要参与到加强社区减灾能力建设中去,首先必须了解社区的需要,有的放矢

地积极参与社区的减灾宣传活动，参与到加强社区减灾能力的建设中去。社区需要从企业那里得到的可以分为这几类：为社区上缴稳定的税金、利润和各项费用、基金，为社区创办、扶持各项减灾救灾宣传活动，以及其他公益事业，为社区创造一个良好的生态环境和人文环境，为社区人员提供良好的教育，提高公众的减灾防灾意识。

2005年10月12日为深入开展面向全社会的减灾宣传教育，进一步推进减灾工作，国家减灾委员会、民政部正式启动“社区减灾平安行”活动。国务院副总理、国家减灾委员会主任回良玉要求深入扎实地开展防灾减灾活动，增强全社会的减灾意识和应对灾害能力。“社区减灾平安行”活动的主要内容是，在城市和农村社区、机关、企事业单位、学校开展一系列减灾活动，创建“减灾示范社区”，增强基层减灾能力。一是利用广播、电视、报刊、网络等各种媒体，开展形式多样、内容丰富的宣传活动，树立公共安全意识和社会责任，增强公众的减灾意识。二是普及减灾知识，提高公众的自救互救能力。通过各种媒体的专栏、专版、专题、专刊、公益广告以及编制科普读物、音像制品、宣传册，海报、展板、举办专题讲座、科普展览、知识竞赛等介绍和普及应急知识，让公众了解公共安全知识，掌握避险、自救、互救常识。三是针对不同对象，有针对性地开展减灾教育培训。四是制定救灾应急预案。每个社区（村）了解本社区所面临的风险，制定相应的救灾应急预案，同时举行救灾应急演练。社区联合企业共同完成这项活动，取得的效果十分明

显。

对企业而言，融入到社区建设当中，承担起企业社会责任，就等于迈出了走向成功的第一步。

### **（三）完善企业参与灾害管理的优惠政策**

#### **1. 完善公益捐赠立法**

首先，关于公益捐赠法的适用范围问题。对何谓公益事业，明确规定范围，对此 1999 年的公益捐赠法已有所规定，但不够全面，应予以补充。其次，明确捐赠人的权利，包括所捐款项享受免税待遇，对款项用途的知情权等，这既有利于维护捐赠人利益，也有利于调动捐赠人为公益事业出资的积极性。

#### **2. 完善税收优惠政策**

2006 年财政部、国税总局下发的文件规定，企业、事业单位、社会团体和个人等社会力量通过中国妇女发展基金会等 10 个社会团体进行公益、救济性捐赠，可以在所得税税前全额扣除。目前，纳税人捐赠可在缴纳所得税前享受全部或部分扣除优惠的受捐团体已达到 38 个，其中可全额扣除的受捐团体有 22 个。2007 年 1 月 18 日，财政部和国家税务总局联合发布《关于公益救济性捐赠税前扣除政策及相关管理问题的通知》，将之前备受争议的少数公益组织可获得捐赠免税资格的范围扩大，凡是在国家和省级民政部门登记的民间组织皆可申请获得此资格。总体来看，可全额扣除的范围仍然偏小，应该进一步扩大。相比国有企业，民营企业更看重税收政策的优惠幅度。

新的企业所得税法对公益性募捐支出扣除额的大幅度提高，将会有力地推动我国慈善事业的发展。但是，如果可以将企业所做的公益性捐赠完全免税，将会更有利于鼓励企业加大从事公益性募捐的投入，调动公益性募捐的积极性。以 2003 年抗击 SARS 为例，4 月 30 日财政部、国家税务总局关于企业、个人等社会力量向防治非典事业捐赠的现金和实物允许在缴纳所得税前全额扣除的通知出台后的三日内，北京市收到的捐资金额增长了一倍多。政府出台“抗非典捐赠允许在缴纳所得税前全额扣除”这样突破性的税收政策，原意就在于希望能够更大程度地调动全社会的力量。

#### （四）拓展企业参与灾害管理的合作平台

在企业参与灾害管理已有模式上，其形式和内容还需要进一步探索和深化。企业与政府机构之间需要建立更紧密的互动平台，在国家层面上明确相关机构负责企业与政府以及非政府组织间的协调与联动，调动尽可能多的企业资源参与灾害管理，整合好各方资源，不断拓展合作领域和提升合作质量；企业自身也要将灾害管理纳入到其日常经营管理范畴，并使其成为构建企业安全文化的主要内容。

中国灾害管理体系正在逐步走向成熟和不断完善，为了促进企业参与灾害管理，亚洲基金会与民政部共同实施了“灾害管理公共合作项目”，以促进企业参与减灾救灾活动并为之做出应有的贡献。本项目将积极鼓励社会各方参与灾害风险管理，通过举办提高公众减灾意识研讨会、培训班和社区层面的救灾演练等活动，促进政府机构、企业和当地非

政府组织之间在灾害管理领域开展更广泛的协作。这些活动将与民政部、中国企业联合会(CEC)以及美国商会(AmCham)共同实施。该项目将为企业共同参与减灾救灾活动开辟一个新的领域。

中国企业联合会已成立了一个“全球契约推进办公室”，旨在鼓励会员将“企业社会责任”理念融入到他们的日常生产和经营活动中。作为一个非营利性的非政府组织，中国企业联合会已有会员 54 万个，它代表了正在中国开展业务的区域和国家级的雇主组织，中国企业联合会还组建了一个“可持续发展工商委员会”。美国商会同样也成立了一个“企业社会责任委员会”，并于 2005 年资助 35 万美元在中国开展各项社会公益活动。中国美国商会代表在华美国企业以及从事商业活动的美国公民。商会会员超过 6000 人，分别来自 2600 多家会员公司。美国商会下属的企业社会责任委员会旨在激发、鼓励、促进“企业社会责任”方面认识和实际行动。

这个为期两年的项目将在中国选择两个示范区，提高两个示范区省份的减灾救灾能力。项目的主要目标是通过促进企业 and 非政府组织参与并推进社区层面的灾害管理和减灾活动，以提高整体的减灾救灾能力。为了达到此目标，项目组将积极寻求创新减灾救灾领域的工作机制，通过各方参与灾害管理和减灾活动，以促进政府机构、企业和新兴的非政府组织之间的协作。最终，该项目将建立一个基于社区层面的备灾救灾协作模式，并推广到示范区之外的其它地区。

同时，项目最终将构建一个项目网站，并与其它主要合作伙伴和组织的网站建立链接。这样，就为企业参与灾害管理提供了很好的信息平台与宣传平台，有利于很好的促进备灾救灾领域的信息共享，有利于企业进行灾害管理教育培训和减灾意识的提高。以网络为载体，为企业参与灾害管理拓展更多的合作机会。民政部从 2005 年起设立“中华慈善奖”，以表彰在赈灾、扶老、助残、救孤、济困、助学、助医等方面作出突出贡献的个人和机构。项目组可以在“中华慈善奖”的基础上，以“灾害管理公共合作项目”网站为载体，开发设计一些企业参与灾害管理的评比活动，设立不同形式的奖励方式，进一步提高企业参与灾害管理的积极性，扩大慈善事业的影响力，同时，也为企业形象宣传提供更多的机会。

关于“灾害管理公共合作项目”的更多信息，您可浏览该项目网站 <http://www.pppdisaster.org>