



农村服务重建和农村经济复兴

国际经验和教训

本建议是根据菲律宾、土耳其和巴基斯坦的三个案例研究提出的，目的在于刺激农村经济，具体干预措施包括：

菲律宾

1990年7月，菲律宾吕宋岛发生了里氏7.7级的大地震，造成了严重的人员伤亡和破坏。地震灾区为农村，主要为灌溉农业生产。

地震重建项目：灌溉系统改造。 灌溉设施是恢复重建过程中重要的公共基础设施之一。重建项目的内容包括19个国有灌溉系统和567个社区灌溉系统，恢复12.7万公顷土地的全部生产力。为了减少将来地震造成的破坏，开展了护坡工作，其中包括对香根草固坡进行示范和试点。由于地震造成的大部分破坏都涉及到淤塞，护坡工程可以缓解未来疏浚的需求。

土耳其

土耳其经常遭受地震袭击。在上个世纪九十年代，世界银行资助了三个紧急重建项目。虽然项目侧重城市重建和基础设施恢复，农村地区也是项目的目标地区之一。

牲口棚重建： 在农村地区，地震造成牲口棚倒塌。为了应对这个局面，项目计划投资重建4,100个储存谷仓和牲口棚，以及10,900动物的输送。这样做的目的是为了恢复资本的流失，是第一个有待完成的实物工程子项目，但是项目的成果成败参半。项目受益方采用建筑材料总价包干支付方式建成了2,885个牲口棚，因为损坏数量估计不够准确，这个总建成数量比最初估计的4,100个少一些。另外，许多牲口棚被用于畜养牲口以外的用途，原因是这个项目设计的牲口棚不够暖和，不适合牲畜居住，所以就被派上其它用途。在有些情况下，这些牲口棚在夏天给牲口使用，在冬天用于储藏。

现金转移支付： 1997年8月17日马尔马拉发生7.4级地震，随后实施了一个现金转移支付项目。这个项目由世界银行提供援助，总额2.52亿美元，目的是为那些流离失所的人们和因为地震产生的其它弱势群体提供收入来源和支持。震后就业机会稀缺，当地经济几乎被完全摧毁。同时，长期重建工作同步开始。向受害者提供即时的现金补助，使得他们可以灵活地使用这些资金，满足其优先需求。现金补助比提供物资补助更受欢迎。

巴基斯坦：西北边境省



2005年10月5日的地震造成了大量人员伤亡，人民生活生计遭到破坏。很多受灾群众生活以农业为主。政府采取了许多短期和中期措施，帮助恢复农业生产。其中包括提供动物饲料、玉米、蔬菜种子和化肥。恢复玉米种植被列为最优先的项目，玉米不仅可以为灾民提供营养，还可以用作动物饲料。

中期应对措施着重于恢复重建农村生活生计，社区主导是战略重点。社区主导的重建计划为社区层面的所有项目工作奠定了基础。实际运作过程中，主要依靠社区的已有经验和优势，并依靠每个区的实施机构进行重建工作。例如，在村庄搬迁和重建问题上，遵循了透明和参与方法，评估村民的意愿，讨论不同方案的成本，然后在这些问题上做决策。地方选举的团体被给予显著地位，以发挥作用。

经验教训

在重建生产性基础设施时谨慎引入创新： 在引进新的没有试验过的基础设施方法或设计时，需要仔细分析，否则有可能延误重建进程。如果分析工作没有做好，重建的基础设施可能达不到预期的效果。例如，在土耳其，新的抗震牲口棚是根据省政府批准的设计建造的。然而，在如此寒冷的地区，却没有对这些牲口棚进行很好的密封，导致农民们要么弃之不用，要么挪作它用。在重建工作中，如果无法对创新设计进行充分恰当的分析，那么使用简单的、久经考验的、建设规模可以灵活控制的解决方案可能更有效率。

认识到重建需要花费的时间，明确各种需求的优先程度，要将工作着重放在那些推进当地经济继续前进的近期和临时措施上。 农民们需要快点重新回到他们的田地里，抢收农作物，抢播新的作物。对于农民和其它工商业而言，最优先的事情是尽可能早日恢复他们的生活生计。对于农民而言，这意味着早日回到田里和他们的牲口身边，进行季节性的农业生产活动。这种重建经济活动的需求常常比重建住所或其它重要的基础设施更为紧迫。

对于牲畜养殖业，重点应该放在：

- 解决大量死亡动物的环境影响风险；
- 维持震后生存的牲畜。

在夏季，提供动物饲料会比重建谷仓和牲口棚更为重要。

从土耳其的经验来看，现金补助可以刺激当地经济活动，是一种宝贵的援助方式。 现金补助可以得到大规模的有效实施和准确的监管。现金补贴工作的成功关键是要使用有进行现金补助项目实施经验的机构，并且人力资源和管理体制要到位。将现金补助迅速发放到受害者手中能对恢复经济产生积极影



响，还可为灾民带来安全感和保障感。在土耳其，这是在灾民最有需求的紧迫时刻，政府施以援手的第一个显著信号。

建议

为受灾企业提供信贷支持：震后如何刺激当地工业，是灾区面临的一个重要问题。经验表明，重建厂房和恢复设备到震前水平可能不是最有效的做法。关于重建什么，什么样的设备和技术最合适等等，其决策最终应该由工商业和企业家来决定。政府可以通过为受灾企业提供信贷支持。例如，为企业所遭受的超出其控制范围的损失提供补偿，以及为重建期间的可能造成的收入损失提供补偿。因为涉及补助，这些信贷应该是提供给当地企业的一次性机会。可能需要免除正常抵押要求（通常涉及地震破坏的那座厂房和设备）。此外，政府可以考虑通过临时免税期提供进一步的补偿。

种子、化肥和动物饲料流通体系：最紧迫的农业需求是种子、化肥和动物饲料。如果可能，应尽量由当地进行供应。但管理部门通常需要从省外购置并运输到灾区。关于种子类型，有可能大面积的土地将被投入杂粮农作物，超过正常情况下投入的数量，这是因为可能要花更长的时间才能恢复灌溉地区的生产。例如，在通常种水稻的预留田地里，可以种植玉米。然而，中国是世界上杂交水稻的种植大国，四川是中国杂交水稻种植大省，为这一知识转变为资本并迅速恢复农业生产创造了机会。但目前需要将生产资料流通渠道尽快建立起来。可以尝试利用简单易行的凭单制度，但必须认识到，这样做有时不可避免会出现一些漏洞。

现金补贴：直接向地震受灾人口进行现金补贴可能是最有效的刺激当地经济的方式。尚不知道现阶段政府是否已经有了准确的地震受灾人员清单，它可作为现金补贴的依据。如果没有，政府必须优先开展这项工作。最好是现金补贴，而不是物资补贴，而且现金补贴接受者可以按任何用途，支配使用自己的资金。

灌溉恢复：还不清楚灌溉系统受损的严重程度，不过有可能许多水渠已经开裂，还有其它水渠因为滑坡而受到淤塞。虽然临时会有一些快速解决方案，但在冬天之前不太可能完成灌溉系统的全面恢复。要重点保证在明春播种季节前，尽可能多地恢复灌溉功能。

移民安置：受灾地区不是一个农业丰产和乡镇工业发达的地区。虽然养猪业比较发达，但即使再次恢复基础设施、农业体系和产业功能，这个地区也不可能变得特别富庶。如果政策允许受灾群众向非灾区的乡镇和城市长期移居，尤其是那些在地震以前，其家庭成员已经迁居在灾区以外的受灾家庭，这样可以减轻灾区的重建压力。详见城市发展规划专篇。



农村住宅：农村住宅建设最好由农村家庭自己建设。如果农民自己在震后受伤太重，无法进行住宅建设，也可以使用现金补贴由当地的小承包商来实施。