



# 在震后恢复阶段提供社会保护和生计支持<sup>1</sup>

## 一、简介

提供基本的收入和就业支持是在四川的震后重建工作中必不可少的一项内容。这些政策的首要目标是保护受灾群体中的最弱势家庭，同时，这些政策也有恢复当地的经济活动，重新激活受灾地区的购买力，以及通过将重建活动与社会保护项目结合而重新修复受损严重的基础设施的作用。

本短文将关注两种主要方法 – 现金转移 和 以工代赈项目。我们将介绍巴基斯坦在 2005 年地震之后通过现金转移项目保护弱势群体，帮助恢复当地的经济活力的经验。此外，短文还将介绍一些国家以工代赈项目的经验，这种灵活的工具，提供短期收入支持，同时也促进必要公共基础设施的恢复的经验。本文将根据这些国家的做法讨论中国可以借鉴的主要经验教训。

## 二、现金转移项目

针对自然灾害建立的现金转移项目为目标群体提供现金形式的直接援助。项目一般会设计固定的实施期，经济活动恢复并能够创造就业机会后该项目将不再继续。现金转移项目的主要特征以及巴基斯坦 2005 年实施现金支付项目的经验简要总结如下：

**为谁服务？** 临时性的现金支持项目可以服务于受灾地区所有人群，或根据受影响程度进一步瞄准某一地区的人群；也可以将目标人群定义为因灾失去生计能力的家庭。在破坏范围较广、多数家庭受灾的灾难后可以采取以地区为瞄准原则的方法。在受灾人群分散的情况下采用锁定目标家庭的方法更为适合。

在以家庭为标准的做法中，目标受益人群应包括所有流离失所、住在临时安置房或救援营地中的家庭，以及其他特别弱势的家庭（例如孤老家庭，或主要劳动力丧失的家庭）。在确定受灾群体中最弱势人群的其他标准时，主管部门应参考破坏与需求评估的分析结果。

巴基斯坦震后建立的现金支付项目以家庭为瞄准目标。下文具体介绍了项目确立的资格标准以及锁定目标的机制。

**怎样设计？** 如巴基斯坦的经验所表明的，有效的现金转移项目包括如下的主要设计内容：

---

<sup>1</sup> 本文由世界银行南亚区首席顾问Tara Vishwanath 和亚太区首席社会保护专家于小庆起草。此外，本文还参考了世界银行咨询专家Kalanidhi Subbarao 和拉美区首席社会保护专家David Warren 的文章。



**资格条件：**以家庭为对象的现金转移项目的资格标准应包括受灾人群中所有的潜在弱势群体，设计标准要简单并易于验证，实施管理成本不应过高。巴基斯坦确定的合格家庭为由妇女为户主并有 5 个以上子女（包括孤儿）的家庭，或残疾人家庭。

标准确立后，识别受益家庭的过程可以交给社区完成或由地方主管部门管理。由于灾后社区分布零散，动员社区有效地开展工作较为困难。因此，巴基斯坦政府决定通过精心设计的目标锁定过程来找出受益对象。政府制定了简单的目标锁定表，并将其发放给受灾地区的所有家庭收集信息。信息收集之后将按照资格条件进行审查，并以此确定项目受益家庭。此外，政府还实施了明确的投诉过程，以保证那些认为被错误排除在项目之外的家庭可以申诉，地方政府官员有责任调查处理申诉。

**转移金额与期限：**每个家庭获得的转移金额应以满足基本需求所需的平均金额为原则。官方确定的贫困线为这种需求估算提供了一个参考。现金转移的具体支付期限通常都有明确规定。

巴基斯坦为合格家庭每月提供 50 美元的现金支付。这一标准的确定是以有七个子女的家庭的平均需求为基础的。为了便于管理，政府决定，所有受益家庭都享受统一的支付标准，支付期限为 6 个月。

**补助支付：**现金转移支付应保证能够减轻困难群体缺少现金的约束。受益人不应为领取到补贴而支出较高的交易成本。例如同中介机构交涉和交通时间成本。如果获得补贴需要身份证，项目中还应为丢失或没有身份证的群体做出安排。支付途径可以包括银行、邮局和其他机构。资金流动要透明，并应接受审计。

在巴基斯坦，政府选择通过银行发放补贴，并做出安排使受益人可以免费开设银行帐户。但是，在偏远地区银行的可及性也存在问题，因而造成了一些支付延误。有些家庭（例如老年女性和孤寡为主的）很难得到服务。

**项目成本：**项目成本应包括：补贴成本（需要估算受益人数量），以及数据收集、监督和管理的实施成本。后者通常占项目成本的 10% 左右。

巴基斯坦根据生计破坏评估和家庭调查的数据测算，将约 25 万户家庭纳入了项目范围。项目实施期为 6 个月，总成本为 8500 万美元。

**实施安排：**现金转移项目的成功实施取决于清晰的实施安排。最为重要的是，对以下的过程要有明确的安排：

- 确定政策方向和参数，包括制定资格标准、确定支付的金额和期限（以及推出机制）；
- 监督锁定目标的过程以及应处理不满和申诉的机制。



由于灾前没有常规性的社会救助制度，巴基斯坦建立了实施机制管理现金转移。项目实施前政府制定了全面的管理手册，明确了具体的资格标准、验证和上诉规定，以及各级政府的职责。针对所有申请现金援助的家庭建立了完整的数据库，相关信息可以同国家身份证系统交叉验证。通过这个系统化的数据库，政府可以更加便捷地将该项目覆盖到最弱势家庭（例如孤寡家庭和老年人），并将该项目转变成常规性的社会安全网制度。

**项目怎样逐步退出？** 为避免对补助的依赖，政府需在启动项目前制定清晰透明的退出策略。退出策略将保证项目不会削弱受益人寻找常规就业的动力。

转移制度退出时，政府可以采用因人而异的方法。对于有劳动能力的人，项目可以首先由无条件转移转变为有条件转移。可以把条件设定为受益人必须参加某些工作（例如参与以工代赈项目）或为进一步寻找就业机会做出某些准备。

对于无工作能力的最弱势受灾家庭（即老弱孤残家庭），临时的现金救助可以逐步过渡到常规性的社会救助制度，并在必要时在一段时间内提供高于常规的救助水平。

### 三、以工代赈项目

发达和发展中国家都将以工代赈项目作为应对灾害影响的重要工具。这些项目常常为低技能劳动力提供短期就业，例如道路建设与维护以及其他的基础设施项目。项目通常由政府预算支持，可以由小型私营承包商、非政府组织、社会投资基金或社区发展项目负责实施。

**为何实施以工代赈项目？** 以工代赈项目具有很多优势，可以帮助应对自然灾害过后出现的挑战：

- 项目可以为受灾群众提供收入，帮助家庭满足消费需求和其他的紧迫需求。
- 项目有助于受灾地区新建或恢复必要的基础设施，例如清理废墟，修复社区供水和卫生设施，维修或新建社区中心之类的公共建筑，以及道路小修。
- 项目可以容易地锁定特定地区。受灾社区和贫困家庭可以从收入转移中直接受益，另外项目新建及/或维修的固定资产也能让这些人群间接受益。
- 以工代赈具有劳动密集、收入较低的特性，这意味着项目可以通过自我选择机制瞄准最需要帮助的人群，控制管理成本。总体而言，此类项目比较灵活，便于扩大规模，也能迅速调集资源。



以工代赈项目在自然灾害和重大冲突之后使用很广。很多国家，例如印尼、印度、马达加斯加、埃塞俄比亚、肯尼亚和洪都拉斯，都实施过类似的项目应对各种冲击造成的影响。海啸过后印尼在约 60 个村庄实施了以工代赈项目，18,000 人从中受益。此类项目可以安全快速地提供援助。在紧急情况下此类救援可以服务于大量人群，对个人和社区产生了积极影响。

**以工代赈项目如何设计？** 为充分发掘灾后重建过程中以工代赈项目的潜力，根据国际相关经验，项目设计应具有以下重要特征。

**确定救助目标人群的工资水平。** 工资标准是决定项目分配效果的关键。为锁定贫困人群并保证他们能通过自我选择参与项目，工资水平应略低于低技能手工劳动力的市场工资水平。较低的工资水平还能保证这些临时性的工程项目不会对创造更加稳定的就业机会产生挤出效应。

阿根廷和印度的以工代赈项目尽管不是针对灾后重建，但在这一设计原则上很有借鉴意义。2000 年，阿根廷规定项目的工资标准应低于最低工资水平。这一政策变化迅速扩大了这项已经包含 16,000 个项目、涵盖 40 万人口的计划。与之相对，印度马哈拉施特拉邦的就业保障项目使用的工资标准随着 1988 年最低工资水平的翻番，也大幅度提高，导致项目保障人日数大幅减少。

**确定以工代赈活动的内容和期限。** 项目选择实施的以工代赈应适应灾区需要，建立在具体社区需求的基础之上，建成后的基础设施应由社区或政府所有并管理。项目创造的资产应给当地居民带来最大价值。

以工代赈项目通常应该为每个家庭提供多少人日的就业？这个问题的答案应取决于所面临的灾害风险的大小，以及居民参加保险的程度。建立常规性的以工代赈项目在赈灾时期有很多好处，它们可以根据需求很容易地调整规模。

**选择劳动密度水平保证项目的经济效益** – 以工代赈项目经济效益的一个重要决定因素是工资总额占项目总成本的比重。这一比重受很多因素影响，特别是项目的性质。为支持短期就业并保证项目的经济效益，劳动力成本应占项目总成本的较高比重。

对于多数道路施工项目而言，劳动力成本通常占到项目总成本的 40 – 50%。道路或排水设施维护项目中，这一比重为 70 – 80%。在阿根廷，劳动力成本占以工代赈项目总成本的 30 – 70%，韩国的这一比重接近 70%。

**实施中应有哪些考虑？** 尽管劳动密集型的以工代赈项目可以创造短期就业并为贫困家庭提供收入支持，一些重要的实施问题仍然值得关注：

- 怎样选择项目
- 多大程度上人们通过参与自我选择



- 资金怎样流动
- 项目监督是否有效

一些大型的国家或省级项目往往是由供给主导的，地方机构按照中央层面预先确定的指导方针实施。有些项目，特别是社会投资基金或社区发展计划下管理的较小项目，在本质上是需求驱动。社区向社会投资基金提出项目建议，后者在开展快速的成本效益分析后考察项目建议的可行性。地方主管部门和计划管理者向上级管理部门申请资金，上级管理部门根据子项目的规模和其他影响项目实现目标的重要指标配置资金。地方社区实施审批了的项目，并常常是雇用私营承包商管理项目工程。

1998年米奇飓风后，洪都拉斯社会发展基金在响应中央和地方层面要求的方面重建地方基础设施的过程中发挥了关键作用。洪都拉斯社会发展基金操作灵活、结构相对简单，对危机立即做出响应。该基金建立了11个区域办公室。获得飓风破坏评价结果后几个小时内技术专家就抵达了受灾地区。他们估算了清理泥浆和碎石、维修或更新供水和卫生系统、建设道路、桥梁、卫生中心和学校的需求。由于需要采取快速行动，基金简化了标准子项目的要求，同时保留了部分保障要求，以确保有关方面能够各负其责。在100天的时间内，洪都拉斯社会发展基金审批了2100个项目，项目总值4000万美元。一年之内，约3400个应急项目获得了资金。洪都拉斯社会发展基金对恢复经济活动和保障基本社会服务的及时关注避免了灾后贫困状况的恶化。劳动力成本占清理活动总成本约70%，在多数子项目中这一比重为25 - 30%。洪都拉斯社会发展基金在米奇飓风发生后的头三个月共计创造了约100,000个人月的就业。

#### 四、补充建议

上文介绍的设计原则是现金转移和公益项目成功的关键，也是我们为中国决策者在灾后重建中设计社会保护政策上的主要建议。

除此之外，我们还要补充以下几点供参考：

##### 关于现金转移项目

**现金援助与物质援助：** 由于受灾规模严重，且受灾和弱势群体需要快速救助，因此建立现金转移计划，将现金快速地发到受灾群众手中具有很明显的优势。对巴基斯坦制度的快速评价表明，现金转移计划为受灾地区创造了购买力和市场，这一间接效益是清楚可见的。预计这种救助项目在中国也会产生同样的效果。

**全面补助和瞄准：** 由于在很短的时间内要为大批人员提供救援，此比起复杂的目标瞄准机制而言，为受灾地区所有群众提供补贴是一种合适的做法。但需要注意的是这种普遍福利必须有时间限制，并逐步过渡到一个更有针对性的方法。因此，以透明的方式确定短期支持时间表非常重要。



**退出策略以及与现有安全网制度整合：** 中国存在常规的安全网制度，例如五保和低保，是一个重要的优势。它们使得制度性的知识和能力已经存在，可以在这些现有工具的基础上做出调整，支持受灾个人和家庭。而就长远来看，决策者们可能需要进一步区分受地震影响人群，确定进一步需要社会救助的人。

- 针对有工作能力的人应考虑将从事劳动作为继续得到支持的条件（例如要求他们参加公益工程项目），并帮助他们找到适合的长期就业机会；
- 为五保家庭提供分散或集中供养；
- 按标准评估贫困人口的低保资格，并通过低保制度提供救助。

由于农村五保和低保制度提供的保障水平很低，政府在一定时间内应该给予符合标准的受灾人群以更高水平的救助，或提供一次性的补助，帮助他们重新建立基本生计。

## 关于以工代赈项目

**发挥现有的管理基础设施：** 政府应充分利用国家扶贫系统及劳动和社会保障系统等支持的以工代赈项目为基础。确保基本项目管理框架到位，重要的操作指导意见得以出台。这有助于快速实施以工代赈项目，支持下一阶段的重建工作。

**设计管理有效的以工代赈项目：** 如前所述，应充分认识以工代赈项目的优势和局限。为充分发挥其提供短期收入支持的作用，应合理制订关键的政策参数。同时，还需注意的是以工代赈项目并非长期的就业项目，不能作为长期人力资本投资的载体。

**开发社区主导项目：** 社区主导项目在中国尚属萌芽阶段。国务院扶贫领导小组正在同世界银行合作试点这种方法。关于这种项目的设计、执行及对其影响的评估，全球有丰富的经验和大量的文献。中国可以借此机会吸收国内外相关经验，在以工代赈项目中采用这些参与性的方式，支持灾后恢复重建。