

我国以工代赈发展历程：从救灾到扶贫

以工代赈已经成为中国扶贫工作的重要组成部分,在改善当地生产生活条件、解困帮扶贫困群体方面都发挥着巨大的作用。帮助贫困群体实现就业,培养其可持续发展能力是扶贫工作的主要任务之一,以工代赈在其中发挥了重要作用,并不断调整以适应贫困现状的变化。

应对自然灾害

以20世纪80年代为分界线,建国后中国以工代赈建设可分为应对自然灾害和关注反贫困两个阶段。与其他国家实行以工代赈应对经济危机带来的大量失业问题背景不同,建国之后中国提出的以工代赈是应对自然灾害做出的选择。遭受自然灾害以后,灾民生活困难需要国家救济,但是短期救济作用有限,国家的财力也不可能满足全部灾民的需要;且频繁单纯的救济行为又会助长灾民的消极依赖思想,形成恶性循环,只有自力更生、发展生产才能够从根本上解决因灾导致的困难。

中国以工代赈主要在生产救灾领域,兴修一批水利工程,兴建防洪、灌溉、排涝、发电等工程设施,并不是单纯地“放赈”,而是以生产和防灾为着力点,在救灾的同时实现了生产发展和抗灾能力的提高。

1950年2月27日,董必武在中央救灾委员会成立大会上作了《关于深入开展生产自救工作的报告》,首次将中央人民政府的救灾工作方针表述为“生产自救、节约渡荒、群众互助、以工代赈,并辅之以必要的救济”。至此,以工代赈作为新中国一项基本救灾工作方法开始采用。在此后近30年,以工代赈都成为中国进行灾害救济以及提升灾害频发地区提高应对能力的重要工具。

助力反贫困

20世纪80年代,中国反贫困战略从单纯补贴贫困地区财政,转向扶持贫困地区改善生产环境和个人发展能力。1984年,为了改善贫困地区基础设施建设情况,兴修县、乡公路和扶贫开发项目配套的道路、建设基本农田、兴建农田水利设施,国家开始加大对贫困地区的基础设施建设投入,开发式扶贫成为中国扶贫工作的基本战略。以工代赈政策作为实现扶贫战略的一个重要政策工具开始被广泛采



1950年2月27日,中央救灾委员会成立,董必武在成立大会上作《关于深入开展生产自救工作的报告》,确定以工代赈的救灾方针

用,政府开始运用公共投资手段支持贫困地区改善基础生产生活条件,利用收入再分配的方式缓解贫困。作为一种开发式扶贫政策,此时的以工代赈兼具建设和救济的双重目标,体现了“在低收入水平下以公共支持措施提供社会保障的传统”。

1985年至1995年,中国共开展了六次大规模的“以工代赈”计划,分别是:(1)1985—1987年国务院投入价值约27亿元的库存粮食、棉花、棉布,采取以工代赈的方式帮助贫困地区修筑道路、水利工程和人畜水利工程。(2)1989—1991年国家将总金额6亿元的中低档工业品投入以工代赈,用于兴修水利(人畜饮水)和道路。(3)1990年国务院颁布《关于1990年至1992年用工业品以工代赈的安排意见》,将总金额为15亿元的工业品用于支付参加公路、航道和人畜水利工程建设工人的劳动报酬,后期建设范围又逐步扩展到小型水利、小水电、水土保持、植树造林和改造中低产田土等项目。(4)“八五”期间(1991—1995年)为帮助贫困地区改善粮食生产条件,国家决定每年投入10亿公斤粮食(约值10亿元)或等价工业品继续在贫苦地区开展以工代赈。重点在中西部地区、少数民族地区、深山区、高寒区和长期吃返销粮的贫困地区,涉及全国17个省区。(5)1991年中国部分地区发生了特大洪涝灾害,经济损失惨重。国务院决定

“八五”期间动用价值100亿元的粮食和工业品,用以工代赈的方式治理大江大河,帮助灾区修复水毁基础设施,其中80亿元直接用于水利建设。(6)1991—1994年,国家每年安排1亿元资金采取以工代赈的方式,帮助地处边远、自然条件较差的国营农牧场改变面貌。

从这些大型以工代赈工程来看,投入物资涉及棉粮布、中低档工业品和资金,建设项目包括道路桥梁、水利工程、农业生产,提升了贫困地区基础设施建设水平和粮食自给能力。为提高以工代赈工程帮扶效率,部分以工代赈项目进一步明确工程实施区域:1991年至1992年工业品以工代赈关注中、西部地区和东部地区的部分山区,重点放在贫困落后地区,特别是少数民族聚居地区;1991年至1995年“八五”期间“以粮养粮”将中西部地区、少数民族地区、深山区、高寒区和长期吃返销粮的贫困地区作为投入区域。以工代赈的范围越来越广,支持建设的内容也越来越多,但其共同特点都是围绕关系到民生的基础性公共设施开展,以提升贫困地区的发展能力为最终目标,同时为贫困地区农户创造就业机会,通过发放实物改善农户的生计水平。

六次大规模项目建设完成后,中国以工代赈与反贫困的结合越来越紧密,借助工程项目投入资金,促进贫困地区基础设施完善成为当前主要的运行模式。

1994年《国家八七扶贫攻坚计划》明确从当年起,再增加10亿元以工代赈资金,执行至2000年。2011年《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》规定将“以工代赈”作为专项扶贫政策措施。作为中央扶贫资金投资结构的三大组成部分之一,以工代赈资金比重不断增加,从1986年的15.38%上升至1996年的37.04%。1984年—2016年国家共投入以工代赈资金1300亿元,特别是“十二五”期间,国家对以工代赈投入力度明显加大,年度平均投资是前26年的1.6倍。2016年,国家发改委下达了中央预算内投资资金16亿元,用于支持集中连片特困地区开展“以工代赈”示范工程。自1984年实施以来(至2017年),国家发展改革委已累计安排1500多亿元,累计发放劳务报酬160多亿元。无论是资金绝对值还是相对占比,都显示出新时期国家对以工代赈的重视。

以工代赈的转变

和反贫困结合后,以工代赈在就业领域的成效得到了极大的发挥。政府通过对项目地点的调整和受益群体的选择,将以工代赈的实施区域聚焦在贫困地区,将实施对象单位定位为行政村,而不是农户或者个人,这种区域式瞄准与反贫困目标和贫困现状相适应。与以往的“输血式”扶贫政策相比,以工代赈在提供保障食品供应、整合吸纳剩余劳动力资源、补充提高就业收入、增加区域基础设施和社会服务供给等方面具有综合性的扶贫功效和脱贫价值,是国家反贫困战略由“输血”变“造血”的有效政策工具之一。在村级层面,不同性质项目产生不同的效益,道路成为可利用的公共基础设施,农业改良方案会带来增收效果;在参与群体层面,农户参与机会均等,通过劳动力的投入获取工资报酬,拓展收入来源,进而提升家庭收入水平摆脱贫困,实现工作换取福利的目标。

但不可否认,追求效率目标仍贯穿在项目建设始终,即使在贫困地区,乡县政府立项也是倾向于拥有有利社会经济条件的

村社,保证项目成功和投资有效;在劳动力选择上也出现劳动力质量不高群体无法参与到工程建设中,出现最贫困人口不一定率先受益的情况。2014年发改委又出台《国家以工代赈管理办法》再次明确以工代赈农村扶贫政策的属性,将集中连片地区作为投入重点区域,实行实物投入与资金投入并举的方式,吸收当地贫困农民参加工程建设,获得劳务报酬增加收入。但有研究认为,现有的以工代赈项目多是对原有的资源要素进行修补,建立的新要素并不多,因此没能充分发挥该项目的发展效应。

回顾建国以来以工代赈历史可以发现,以工代赈主要在两个方面发生了巨大变化:一是政策目标,由救灾变为扶贫;二是支持方式,由实物变为货币。就政策目标而言,防灾减灾是以工代赈实施的初衷,间接实现灾民的生产 and 就业。随着应对自然灾害的能力不断增强,已建设完成的工程发挥的作用不断显著,使防灾减灾的紧迫性有所下降。与此同时,国情的变化将以工代赈就业功能放大,赋予其反贫困的色彩,实施重点由救灾变为扶贫。就支持方式而言,从棉粮等初级农产品到中低档工业品的实物支持,再到资金支持,体现了一种从实物到货币的转变。建国初期,在计划经济背景下民众对初级产品需求较大,而国家储备大量农产品和工业品。伴随经济发展和生活质量提高,资金的投入逐渐带来更大的效用。

除了以上两点主要变化外,政策目标的变化也引发了其他要素发生改变。实施对象,从防灾减灾目标下的临时性受灾群众变为反贫困中的贫困群体;实施区域,从受灾地区转变为农村贫困地区;建设项目,从防灾减灾的基础工程,变为可以帮助贫困地区脱贫致富的项目。以往的以工代赈更强调农户参与项目建设,而今由于扶贫资金成为主要支持方式,对贫困农户的参与要求不再严格。由此可见,与反贫困相结合后,以工代赈工程范围更加广泛,需要综合考虑当地情况设计实施,对项目提出了更高的要求。

(据《贵州社会科学》)

| 项目 | 20世纪80年代前 | 20世纪80年代后 |
|------|--------------|-----------|
| 政策目标 | 防灾减灾 | 反贫困 |
| 支付方式 | 实物 | 货币 |
| 实施对象 | 临时性的受灾群众 | 贫困人群 |
| 实施区域 | 受灾地区 | 农村贫困地区 |
| 工程内容 | 灾后重建的水利等基础设施 | 脱贫致富设施 |
| 工程特征 | 突发性 | 长期性 |

建国初期与1984年后以工代赈实施变化