

自然灾害后现金援助的 适用方向与可行条件

基于积石山地震后快速调研的考察

徐诗凌 郑晓 郝南等 2024年2月



目录

0 概要.....	3
1 灾后现金援助.....	5
1.1 现代人道援助中的现金援助.....	5
1.2 中国的现金援助实践.....	7
1.3 灾后现金援助的一般原理和实践要点.....	11
1.4 本报告使用的定义和研究方法.....	15
2 受灾地区概述.....	20
2.1 受灾区域与类型.....	20
2.2 民族和家庭.....	21
2.3 灾后安置状况.....	22
2.4 地方市场.....	24
3 需求、市场与建议.....	26
3.1 基本物资需求.....	26
3.2 大众卫生.....	30
3.3 易受损人群支持.....	36
3.4 住房.....	43
3.5 生计.....	48
4 报告发现.....	55
4.1 固定性过渡安置期的综合需求.....	55
4.2 受灾地区对现金援助的认知.....	56
4.3 本地市场状况.....	57
4.4 执行风险.....	58

0 概要

在自然灾害发生以后，使用现金、代金券、以工代赈等手法向受灾群众和社区提供资金，是近二十年来逐渐受到重视的方法。围绕这种方法，产生过各种顾虑，也有过许多实证研究。如今，现金援助作为一种国际人道工作中的主流援助方法，也作为政府部门在救灾赈灾、扶贫发展中常用的方法，常与物资发放、社区服务、能力建设活动等并行。

甘肃/青海积石山地震发生以来，许多社会组织在考虑如何更加有效地支持恢复重建时，也开始使用现金援助的方法。总体来说，中国社会组织在灾后使用现金援助时，态度较为谨慎，也仍处于摸索方向、积累经验的阶段。

本报告旨在探讨积石山地震灾区从过渡安置向恢复重建转化的阶段，由社会组织进行现金援助的适用方向和可行条件，进而为更广泛灾后场景中的现金援助积攒经验。团队通过文献综述、实地调研和专家咨询，综合描述了积石山县和民和县受灾群众在安置阶段的状况和需求，并对受灾地区市场进行了简单调查；基于此分析了受灾群众和干部对现金援助的认知和接受度，提出了在多个领域使用现金援助的建议，以及现金援助方法在执行中需要注意的风险。

我们发现，基于积石山地震后地方市场较快的恢复进程，以及当地干部群众对现金补贴和以工代赈形式的熟悉、理解，在这次灾害后开展现金补助、代金券、以工代赈项目，具有良好的基础设施、认知准备和操作环境。在食品和居家用品、生活卫生、儿童和少年、妇女、老龄残障人群及其家庭、住房、生计等多个方面，基于地方市场、经济活动和社会网络开展现金援助，将不仅能让受灾群众获得现金而直接改善生活状况，也能够适当引导和鼓励大家建设更坚固的住房、更有序的社区环境、更和谐的人际关系、更可持续的生计；让受灾群众施行更大的自主性，增进对灾后生活的主导权，提升大家面对恢复重建的精神面貌。

我们同时也发现，不应将现金援助项目的目标简单地设定为发放现金，而需要看到在充分的社区沟通基础上，使用合适的现金发放方式，可以帮助被灾害打断的各个社会要素之间的连接重新恢复，也可进一步促进观念、知识、社会关系的改变。

我们还发现，现金援助常常不适合单独实施，许多现金援助项目需要与物资与设施配备、技能培训、技术支持、资源链接等援助方法互配互补，从而实现更好的效果。此外，各种现金援助方法都需要有较为充分的前期调研、社区参与与社区沟通，以及规则设计。

本报告分为如下章节：第一章对灾害后的现金援助进行概述，简要回顾现代人道援助中现

金援助方法主流化的过程，勾连中国国家建设发展进程中多个领域中实践的现金援助，综述灾后现金援助的一般原理和实践要点。在此基础上，对本报告使用的“现金援助”做出定义，陈述研究方法。第二章对本次地震灾害影响的地区进行描述，根据地形和地理区位对受灾地区进行了分类，陈述其多民族状况和家庭状况，概述了调研时期所见的安置区状况，以及当地市场的分布、恢复状况和村民与市场的关系。第三章分领域陈述了受灾群众和社区在调研期间呈现出的需求、需求的供给，并建议了对不同领域需求使用现金援助的适用方向。这一章涉及食品和居家用品，生活卫生，对儿童与少年、妇女、残障者等易受损人群的支持，住房，生计五个领域。第四章总结调研成果，分别简述固定性过渡安置期的需求、受灾群众和干部对现金援助的认知、本地灾后市场状况，以及现金援助项目的执行环境及可能的风险。

本报告由北京恒善公益基金会资助，苏州大学红十字国际学院徐诗凌博士主笔，调研和写作支持团队包括：徐诗凌，郑晓，郝南，杨艳武，都海郎，李潇，李卓思，董祎，高致远。报告草稿还融合了范晓雯、谭花、卢玮静、王乐、连芳、李高明慧、韩青、朱秋霞、纪寻、李红的宝贵建议。调研得到了红十字会与红新月会国际联合会东亚地区代表处和亚太区域办公室的技术支持，以及北京平澜公益基金会的一线支持。

1 灾后现金援助

1.1 现代人道援助中的现金援助

发放现金是一种古老的慈善手段，在现代历史上也常为政府救济和发展援助使用。在二十世纪七八十年代，国际人道援助机构也开始在旱灾和饥荒中发放现金和贷款。不过，人道主义援助领域迟至二十一世纪初仍对这种方法怀有伦理和效果上的疑虑。随着讨论、研究和尝试的逐渐深入，在人道援助中采用现金援助方法逐渐主流化，尤其是 2004 年底印度洋海啸过后，越来越多的国际人道机构开始推进和尝试使用现金援助方法。2009 年，“现金学习伙伴网络”（CaLP Network）正式成立，积极开展培训、研讨和支持活动，目前有 90 多个成员机构，包括地方和国际非政府组织、联合国机构、红十字/红新月运动、捐资机构、学术机构、技术和金融机构等。2011 年，《环球计划：人道主义宪章与人道救援响应最低标准》中的粮食保障和非粮食物资章节中都融入了现金和代金券的方法。在 2016 年，世界人道主义峰会（WHS）促成了数十个人道捐资机构和执行机构承诺推广使用现金援助方法。同年，机构间常设委员会（IASC）也委托世界银行撰写了《人道主义情境中使用现金援助的战略说明》¹。2018 版的《环球计划手册》进一步将“通过市场提供援助”提升为融入全书所有技术章节行动指引中的方法论，并在手册引言附录中作了专章阐述（中文版 19-24 页）。同样在 2018 年，现金学习伙伴网络开始发布《全球现金发放状况报告》，随后也分别于 2020 年、2023 年发布了追踪报告。近五年来，各个研究机构、智库和知识支持平台也针对在细分领域和具体危机中运用现金援助方法发布了大量的实证研究和指南工具。

国际红十字与红新月运动也是现金援助方法的大力推动方。2018 年，红十字国际委员会（ICRC）发布了报告《武装冲突中的现金援助：红十字国际委员会的经验》。红十字会与红新月会国际联合会（IFRC）承诺到 2025 年将通过现金和代金券递送 50% 的人道援助。两个红十字国际组织也委托英国红十字会成立了“现金枢纽”（Cash Hub）作为国际红十字与红新月运动成员有效高效递送现金援助的学习平台。

与这个知识和政策主流化过程并行发展的是全球人道工作中现金援助所占比例的快速上升。以现金援助方法执行的国际人道援助资金在 2015 年为 20 亿美元（当年全球国际人道资金的 7.8%），2016 年即上升至 28 亿美元（10.3%），主要由世界粮食计划署（WFP）和联合国难民署（UNHCR）大力推动：这两个机构当年分别递送了 8.8 亿美元和 6.88 亿美元的现金援助。自

¹ World Bank, Strategic Note: Cash Transfers in Humanitarian Context, April 2016.

2017 年至 2020 年，仅国际红十字运动中的国际组织和各国红会就使用现金援助方法为 162 个国家的 2590 万人发放了 32.6 亿瑞郎。²2022 年，全球人道援助中以现金援助方法执行的资金总量已达 100 亿美元，占全球人道援助资金的 20.3%。

下图显示了 2019-2022 年间国际人道援助中以现金和代金券方法执行的情况，可见联合国机构和红十字/红新月组织一直是现金援助的主要推动者和实践者。³该图同时显示了用于现金援助项目的资金量和发放到受人道危机影响的人群手中的数额。

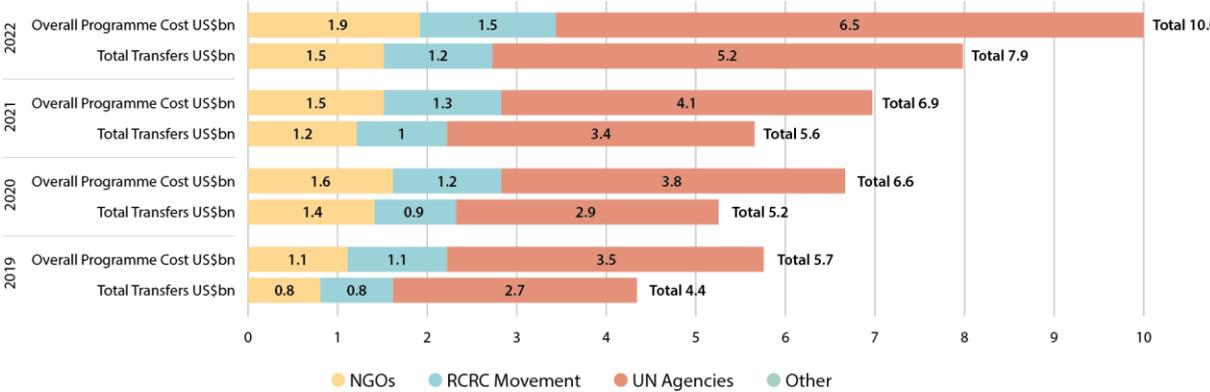


图 1 2019-2022 年间国际人道援助中的现金和代金券援助数额（单位：十亿美元）。来源：CaLP

当前，人道援助领域普遍认为，现金援助是实现人道工作以人为中心的重要手法。

“向受灾者发放现金是向最易受损群体提供人道主义援助的一种有效、高效和透明的方式。它确保人们拥有决定自身恢复的自由、尊严和独立性。”⁴——红十字会与红新月会国际联合会

“（人道行动的）行动视角从‘将援助送入’转变为‘确保民众生活与社会的运行’，逐渐改变了人道政策，倾向于优先考虑当地参与方、本地服务与地方经济。受危机影响的民众更受尊重，被视为维持自身生存与恢复重建的主要力量。伴随这一政策趋势，本地采购以及‘挽救生计和生命’也得到更多重视。渐渐地，各方认为现金援助提供了双赢机会：既使援助更加‘个性化’，增强个人自主权，又为更广泛的经济注入了生产资源。”⁵——红十字国际委员会

² Cash Hub, <https://cash-hub.org/>, retrieved on 26 January 2024.
³ CaLP, The State of the World’s Cash 2023. Chapter 2: CVA Volume and Growth, November 2023.
⁴ IFRC, <https://www.ifrc.org/our-work/disasters-climate-and-crises/cash-and-voucher-assistance>, retrieved on 26 January 2024.
⁵ 红十字国际委员会, 《武装冲突中的现金援助》, 2018 年

阿富汗地震后的多用途现金援助

2023年10月初，阿富汗赫拉特省先后发生4次大地震，造成1000多人死亡，2000多人受伤，11000多人急需人道主义援助。阿富汗红新月会在红十字会与红新月会国际联合会（IFRC）的支持下，向受地震影响的家庭提供了包括多用途现金援助在内的人道主义援助。2023年第三季度，阿富汗红十字会向2000户家庭提供了每户7500阿富汗尼（约720人民币），以满足对基本必需品的需求。现金通过金融服务提供商以一次性转账方式提供。

在现金分发后，阿富汗红新月会于2023年12月开展了评估监测。共有202名受访者参与了评估，并分享了对现金流程和使用情况的反馈。超过63%的受访者表示收到的现金用于食品需求，18.81%的受访者将现金用于房屋维修，现金的其他用途包括医疗费用、衣服、卫生用品、偿还债务和交通费用等。



图2 在最初阶段的紧急响应结束后，阿富汗红新月会和IFRC多次前往受灾村庄分发现金、提供心理支持并帮助建造房屋。图片来源：IFRC

1.2 中国的现金援助实践

发放现金在中国同样具有悠久的实践历史，是传统中国社会中各类慈善的重要手法。例如，春秋范蠡赚得巨金后屡次“尽散其财，以分与知友乡党”，游侠多“散财济贫”，北宋范仲淹主持的范氏义庄用租金租米给贫困的族人发放生活补贴，明清盛行的地缘性、行业性的会馆资助学子。灾荒时官府开仓赈米的惯常做法，由于粮食在传统社会中有很强的货币属性，也可看作一种成规模的现金援助。以工代赈也是传统丰富的赈灾方法，在北宋即已成为官府和民间常用的救灾手段，在清代进一步制度化、标准化。民国年间，华洋义赈会则将以工代赈和乡村建设结

合在一起。⁶

在解放前革命根据地建设历程和中华人民共和国成立后的国家建设时期，都曾使用票证来供应粮食、布匹和多种生活用品，即是用代金券来干预资源分配。当代中国的社会保障体系中，以养老金、低保、特困、临时救助、农村五保供养等名目进行的现金转移支付是重要的再分配手段。为鼓励和引导农业生产，国家对农民和农业合作社实施多种资金补贴政策，结合税收、金融、流通、技术人才等政策，实现综合的效果。在现当代国家扶贫开发、脱贫攻坚和乡村振兴的过程中，以工代赈理论、政策和实践也得到新的发展，凝结体现在国家发改委于2023年发布的《国家以工代赈管理办法》。

现金同样是我国政府在灾后工作的重要组成部分。突发事件的事后恢复重建中，现金发放往往是救助、补偿、抚慰、抚恤的重要办法。《国家自然灾害救助应急预案（2016）》中，规定了过渡期生活救助资金发放、冬春救助资金发放、倒损住房恢复重建资金补助的手法，以工代赈也被列为冬春救助和倒损住房恢复重建中的工作手法之一。2020年发布的《中央自然灾害救灾资金管理暂行办法》中，又明确了受灾群众生活救助补助资金包括应急救助、过渡期生活救助、旱灾救助、抚慰遇难人员家属、恢复重建倒损住房、解决受灾群众冬令春荒期间生活困难等类别，在具体实施中，常结合物资救助、技术指导等综合保障救助效果。近年来，部分省对自然灾害各类救助提出了明确的数额标准。不过本次地震波及的甘肃和青海两省现行规定中未见此类标准。

《浙江省自然灾害救灾资金管理暂行办法》（2022）中的救助标准

第七条 受灾群众生活救助按以下标准测算：因灾死亡和失踪人口，每人2万元；紧急转移安置人口和需紧急生活救助人口，每人300元；过渡期生活救助人口，每人每天20元，最长救助期限3个月；倒塌和严重损坏房屋户，每户2万元；一般损坏房屋户，每户2000元。……冬春临时生活困难救助主要根据核定的需救助人员数量，按每人130元测算。

湖北省《省人民政府办公厅关于自然灾害生活救助工作的指导意见》（2017）中的救助标准

（二）救助标准

1. 灾害应急救助。因自然灾害紧急转移人员，集中安置的，由各地统一保障其基本生活，不另外发放生活救助资金；分散安置和需紧急生活救助的，按照每人每天不低于20元的标准实施救助，救助期限根据实际灾害情况确定，原则上不超过15天。
2. 因灾遇难人员家属抚慰。对自然灾害为直接原因导致死亡人员的家属，按死亡人员每人不

⁶ 朱玲，《以工代赈思想与实践的演进》，《经济思想史学刊》2021年第4期，第3-24页。

低于 1 万元的标准发放一次性抚恤金。

3. 过渡期生活救助。因灾造成房屋倒塌或严重损坏，受灾人员无房可住、无生活来源、无自救能力的（上述三项条件必须同时具备），在应急救助阶段结束、恢复重建完成之前对其提供过渡期基本生活救助，每人每天补助不低于 20 元，救助期限根据实际生活困难情况确定，最长不超过 90 天。

4. 倒塌、损坏居民住房恢复重建补助。原则上按《湖北省因灾倒损居民住房恢复重建救助指导标准》（鄂民政规〔2016〕1号）执行。因自然灾害造成以长期居住为使用目的唯一住房倒塌或者严重损坏需恢复重建、靠自身能力无法解决居住问题的受灾人员，按重建面积控制标准（家庭成员 1-2 人为 50 平方米、3-4 人为 70 平方米、5 人以上为 80 平方米），对民政部门认定的一、二、三类对象分别按照救助面积每平方米 500-800 元、300-500 元、300 元以下的标准实施救助；因灾受损唯一住房修缮所需资金达 4000 元以上的，对一、二、三类对象分别按每户不低于 4000 元、3000 元、2000 元的标准实施救助。

5. 旱灾临时生活困难救助。因旱灾造成饮用水、口粮、衣被等临时生活困难的受灾人员，按每人不低于 90 元的标准实施救助。

6. 冬春临时生活困难救助。冬春临时生活困难救助对象主要是因当年倒房恢复重建、因灾重大伤病救治、农作物绝收或农产品损失严重等原因造成生活困难的家庭，对民政部门认定的一、二、三类对象分别按每人不低于 370 元、260 元、110 元的标准实施救助。

中国社会组织对于灾害后使用现金援助也如同早年国际人道机构一般抱有一定疑虑。虽然每次大型自然灾害后都有慈善人士到灾区直接发钱，但社会组织出于工作规范，主要担忧“发放现金太敏感，容易引起群众矛盾”等。不过，多年来也时有社会组织在灾后救助和恢复重建中发放现金的尝试。

社会组织常见的灾后现金援助领域为倒损住房重建，例如爱德基金会在汶川地震后对绵竹市卧云村的住房重建以人均 5000 元的标准进行了资金支持，又对最脆弱家庭发放了额外的民房补贴；壹基金在雅安地震后按每平米 200 元的标准支持农户建造轻钢抗震农房；中国扶贫基金会在河南水灾后对脱贫户进行农房重建补贴，等等。

近年来，以工代赈项目开始在灾后社区环境恢复工作中发生更多尝试。2021 年河南特大洪灾后，中国扶贫基金会启动了以工代赈项目，支持村民清淤清障，同类项目随后也用于支援吉林暴雪灾害、2023 年的京津冀洪灾地区，以及最近的积石山地震灾区；中国红十字基金会也在 2023 年对京津冀洪灾地区设计了以工代赈项目，并沿用到本次地震灾区中。

此外，中国红十字基金会在新冠肺炎疫情期间发起医务工作者人道救助项目，向感染的医务人员、殉职医务人员和援鄂医务人员提供人道救助金，也是有条件的现金发放项目。

现金发放也应用在一些灾后生计恢复项目中，例如四川海惠助贫服务中心在汶川地震后以

发放现金、链接畜种和技术支持的配套方式支持受灾群众发展养殖业，用资金支持小商户延伸本地农产品价值链。

2020年11月至2021年间，中国红十字会与香港红十字会在湖北省英山县实行了两期现金发放项目，分别针对冰冻灾害的备灾和水灾的早期恢复阶段，根据评估测算援助金额，向受益户发放无指定用途的现金。这是国内比较少有的多用途现金援助尝试。

积石山地震发生后的应急响应阶段，多个社会组织迅速组织资源和行动，向受灾地区输送了大量的食物、保暖用品、生活用品、药品等物资，并特别关注儿童、妇女、老年人、残疾人等易受损人群；社会工作组织也开展了评估和紧急干预服务。许多社会组织将工作延伸到了过渡安置和恢复重建阶段。相较于以往历次灾后工作，社会组织开始更多地考虑使用现金援助方法，包括：

- 现金发放。韩红基金会与积石山县医保局合作，对全县受灾群众提供“人道主义援助金”“补充医疗救助金”“大病特困救助金”三类救助金，总额2500万元；北京新阳光公益基金会对民和县和化隆县因灾受伤群众建立了经济资助快速申请通道，以1万元/人的标准预付医疗费用；北京恒善公益基金会联合公益伙伴计划投入720万元开展现金援助项目，重点支持脱贫户和防止返贫监测对象，防止因灾返贫致贫；彩虹公益社计划将助学金项目延伸到受灾地区学生，等等。
- 代金券。成都授渔公益与爱德基金会合作，在大河家镇寻找合作商家，为受灾婴幼儿家庭提供一定额度的购物卡；该项目随后演进为腾讯公益慈善基金会与爱德基金会和地方妇幼保健系统合作的“宝宝券”项目，向积石山县2023年出生的婴儿母亲发放200元电子代金券，在县城6家合作母婴店结合折扣使用。2月初，中国乡村发展基金会与腾讯基金会合作，开始向大河家镇、刘集乡、石塬镇的1万余户发放200元多用途消费补贴券，可在元月十五（2月24日）前在3个乡镇市场的9个商店使用。
- 以工代赈。中国乡村发展基金会与腾讯公益慈善基金会合作，将既有的灾后以工代赈项目模式结合腾讯网络技术，在积石山县、临夏县、永靖县灾区落地；中国红十字基金会的灾后以工代赈项目通过“一卡通”在积石山县居集镇10个村落地；北京平澜公益基金会与重庆市万州区青年助学志愿者协会合作，在积石山县三个村试点设置环境清扫的以工代赈岗位。

地震后，这些社会组织的现金援助实践效果如何？现金援助是否还能回应更多的群众需求？社会组织对现金援助方法的疑虑，是不是这类项目难以回避的风险？还有哪些方面可以使用现金援助方法？这些问题可进一步归结为在中国自然灾害的情境下，灾后现金援助方法的适用性

和可行性问题。

1.3 灾后现金援助的一般原理和实践要点

将市场纳入对受灾社区的理解，是使用现金援助方法进行灾后援助的前设视角。

在灾害发生之前，受灾群众就与本地的市场发生各种互动关系，他们作为市场的消费者和供应者，通过本地的物资、服务和劳力市场，获取日常生活的物资、服务和收入。

在灾害发生之后，受灾群众与本地市场的关系常因灾害影响而中断：由于自己或家庭成员的身体受到伤害，由于市场的建筑和库存遭遇损失而无法营业，由于社区通往本地市场的道路损毁或管制，由于本地市场与外界市场的运输道路被堵塞或管制而影响货物供应，由于无法获得金融服务交易方式遇到障碍，等等。这种关系也可能因受灾影响发生次生改变：由于灾害造成的家庭经济损失群众的消费能力和意愿下降，受灾群众的时间精力转移向更紧急的事项，或者市场上的价格增长，等等。家庭和社区会努力寻求代偿途径，或压缩对商品的需求。

在灾后恢复重建的过程中，受灾群众将逐渐与市场恢复互动关系，继续主要从市场上获得物资、服务和收入，但数量、种类、质量、价格等可能发生变化。

“环球计划建基于对受危机影响的人群最基本的尊重，以及支持他们对自身恢复所做出的选择，而市场分析会考虑到人们如何在本地市场中获得物资、服务和收入，从而支持以人为本的工作方式。”——《环球计划手册》2018版，“什么是环球计划？附录：通过市场提供援助

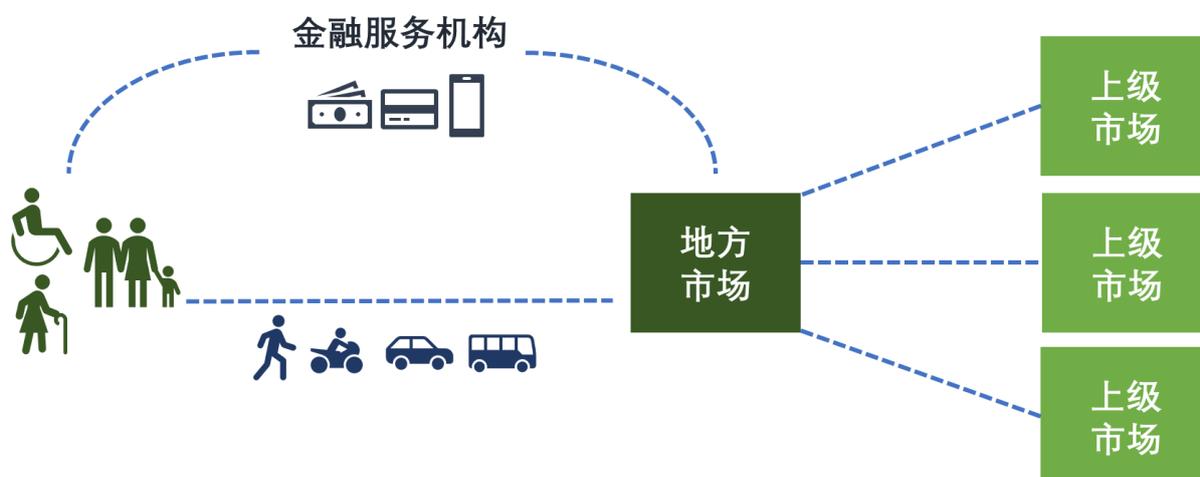


图3 社区居民与市场的连接环节。制图：徐诗凌

图 3 中的简要模型说明，社区居民进入和使用地方市场有若干个环节：社区居民需要有机会且通过一定的交通方式进入本地市场；社区居民和市场商户都需要通过金融服务来获得和使用资金；本地市场商户需要从上级市场进货。此外，市场也需要有平稳的运行环境，如物流通畅，价格稳定，没有恶性竞争，等等。

灾害可能破坏上述的一些环节。灾后使用对社区与地方市场系统注入现金的方法，实质是使居民具备资金、途径和机会从市场上获得自主选择的物资和服务。灾害之后，在市场正常运行的情况下，限制社区居民消费行为的可能有多种因素，如灾前即有的贫困、灾害造成的家庭财产和生产资料破坏、灾害造成的家庭劳动力丧失、灾后要用于恢复的财务预期，等等。

相比起直接给物资的方法，给受灾群众发放现金可以带来不同层面的好处：

- 让群众可以至少在一定范围内选择获得自己需要的物资或服务的具体品类、数量、具体时间，不仅精准满足需求，也可鼓舞自主性；
- 促进灾后本地市场的活力，也避免外来物资冲击受灾地市场的状况。而且，本地市场上的商户往往也是受到灾害影响的人；受灾群众不仅是市场的消费者，也可能是供应者。
- 通过不同形式、不同条件的现金援助，促进新的住房建筑观念、生计发展技术、易受损人群的能力、社区治理等。

也有一些研究表明，现金援助能为地方经济带来乘数效应，估计的乘数从 1.5 到 2.5 不等，即注入 100 万美元可为地方经济带来 150 万到 250 万美元的额外收入。⁷

根据对社区与市场系统的分析，在灾后注入现金要发挥效果，需要这个系统中的其他环节是基本畅通的，包括：

- 市场可以稳定充分运行。例如，市场的建筑和库存没有受到重大破坏，市场能够供应主要商品、价格波动不强烈、没有恶性竞争、市场运作有充足的人力等。
- 金融服务恢复，商户和社区群众都可以获得现金。
- 受灾群众可以以某种交通方式较为便利地进入市场并带走商品。
 - 也需要考虑，可能有部分群体由于地方习俗等社会性原因难以进入市场。

不选择现金援助方法

2019 年 8 月，安徽宁国市多个乡镇山区受台风“利奇马”影响发生强降水引发山洪。爱德基金会与南京蓝豹救援队计划在生活卫生方面做一些援助。相较于发放卫生用品包的常规做法，他们这次更想尝试更加个性化地满足受灾家庭的需求。但是工作人员进入受灾山区考察后认为，当时不具备发放现金或代金券的条件：受灾村组里道路没有恢复，村里小卖部无法进行补货；乡镇上的商店没有受灾，但连接村镇的公交系统仍然停滞。这样，村民即便有

⁷ FAO and UNICEF, From Evidence to Action: The story of cash transfers and impact evaluation in sub-Saharan Africa, June 2016.

钱也很难购买到物资。

针对这种情况，爱德工作人员放弃了现金援助的方案，转而设计了折衷的办法：在全体村民会议展示县城市场中常见的物资样品，让村民们在一定额度内选择自家所需物品和数量，汇总成物资清单后由工作人员集中采购运入。这样，也尽量实现了个性化需求和村民的自主选择权。而村民们积极地承担了根据各户的物资清单分装发放的工作。

现金援助项目可以设置各种限定、条件和形式。区分具体实施办法的通常是下面的具体问题：

- 援助目标（要满足的需求领域）为何？
- 援助对象是谁，是普惠社区所有成员，还是支持某个群体？
- 是否附加条件，即在获得现金之前是否必须完成某些活动？
- 是否有使用限定，即现金可以不受限用于多种用途，还是限定用途？

常见的现金援助项目形式包括：

- 代金券。在限定现金用途的项目中，常使用代金券的形式。领取了代金券的人可在指定的时间段内，向指定供应商兑换/购买指定类别或品种的物品或服务。
- 现金补助。相对而言，发放现金则意味着项目无法强制对钱的用途进行特别规定，收到钱的人可以最大程度地按照自己的要求和优先度来购买商品和服务。
- 以工代赈（Cash for Work/CfW）。这种方法和直接发放现金的起源和伦理思想基础略有不同，涉及的工作内容也略有差异，它更多将劳动和赋能纳入到受益链条中，在当代人道工作中有时被纳入现金援助的范畴，有时被单独列出。不过，在广泛意义上，以工代赈可被视为一种有条件的现金援助办法。

为援助效果计，考虑现金援助项目时需要把握的几个原则包括：

- 需求优先。不应为了使用现金援助而设定项目，应当针对具体需求、供给状况和社会经济网络，决定最适合采用哪种方法：是物资发放、服务递送、技能培训，还是现金援助？有的时候，单一方法不足以实现目标，需要用多种方法组合推进。
- 充分调研。调研应包括灾后群众和社区的损失与需求、社会经济关系、易受损人群、政策环境、市场状况和价格水平等，更充分的调研还应包括家庭基本收支结构、劳动能力和消费决策依据、市场供应商调查等，用于找准真正的需求，定位切入点，设计合适的现金形式和组合项目，测算援助金额，设计发放频次和时间，等等。
- 本地参与和沟通。从项目规划阶段就汲取受灾社区和本地合作伙伴的看法和建议，以受灾害影响的社区、家庭、个人为主体，在包括各个相关方的充分磋商中找到最适合的办法。项目执行期间应注意让社区成员都知晓相关信息，并做好充分的公示和社区传播，设置反

反馈意见的渠道，营造积极沟通的氛围。

关于现金援助的常见疑虑

在灾害之后发放现金很敏感，更可能引发社区矛盾？

发放现金确实可能引来更多的关注，因为这是受灾群众最希望得到的一种帮助。要有效避免社区矛盾，需要在项目设计阶段就做好充分调研，了解受灾群众的需求痛点，询问他们对发放和使用现金的偏好和顾虑；在项目执行前和执行期间充分做好社区沟通。在社区参与和沟通做得不够时，发放物资也同样引发过很多冲突。

发放现金会不会引起地方通货膨胀？

近十几年来的实证研究暂时没有发现大笔现金援助引起了地方的物价飞涨和通货膨胀现象，研究案例包括 2010 年巴基斯坦洪水后发放了 2 亿美元现金，2011 年索马里饥荒中发放了 1.1 亿美元的现金与代金券，飓风丽塔和飓风卡特里娜后发放了 60 亿美元的现金，等等。在很多情况下，通过援助直接输入的现金体量比起地方市场资金流来说并不算大，不足以引起通货膨胀。⁸

现金援助容易被滥用，比如可能被拿去喝酒。

近年两篇文章对 20 多个中低收入国家现金援助项目的随机对照实验和半实验定量研究进行了综述，这些研究都表明，滥用援助资金购买烟酒等商品并没有普遍的数据支持。少数定性和零散证据表明有些受助人可能会延续既往习惯，用部分资金购买包括烟酒在内的“诱惑品”。不过，也有部分项目的证据显示现金援助减轻了贫困带来的压力，从而减少了家庭对烟酒的消费。⁹

紧急阶段不能发放现金。

理论上，灾后市场运行平稳，治安秩序稳定，道路通畅时，就具备开展现金援助的条件。国内大多数自然灾害，尤其是中小型的灾害，能够具备这些执行条件。历次大型灾害

⁸ Bailey S. and Pongracz S., Humanitarian Cash Transfers: Cost, Value for Money and Economic Impact. Background Note for the High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers, Overseas Development Institute, May 2015.

⁹ Handa, S., Daidone, S., Peterman, A., Davis, B., Pereira, A., Palermo, T. and Yablonski, J., on behalf of the Transfer Project (2017). Myth-busting? Confronting Six Common Perceptions about Unconditional Cash Transfers as a Poverty Reduction Strategy in Africa, Innocenti Working Paper 2017-11, UNICEF Office of Research, Florence; Evans D. and Popova A., Cash Transfers and Temptation Goods. A Review of Global Evidence, Policy Research Working Paper, The World Bank Africa Region Office of the Chief Economist, May 2014.

中，也有许多爱心慈善人士在紧急阶段进入临时安置帐篷区，直接给灾民们发放现金。在具备环境条件的情况下，更早考虑现金援助，能够更早地让灾民们重新获得一些对生活的自主权，也能消除捐赠物资不当造成的重复和浪费。

从社会组织工作的角度，灾后一般不马上开展现金援助，主要是为了确保资源投入精准有效，开展需求评估和市场调查，做项目设计、与捐赠方和社区沟通等都需要一定的时间。但是，中国的灾后救援救助和恢复进程较快，值得对紧急救助和过渡时期的现金援助做出探索和尝试。

1.4 本报告使用的定义和研究方法

1.4.1 定义

在国际人道工作中，出现过不同的术语来描述以各种形式和条件发放现金的工作方法，例如基于现金的响应或方法（cash-based response/approach）、现金转移项目手法（cash transfer programming/CTP）、紧急状况中的现金（Cash in Emergencies/CiE）、现金与代金券援助（Cash and Voucher Assistance/CVA），等等。它们所指的发放现金和代金券的援助递送手法是一致的，有些包含以工代赈的手法，有些不包含。

本报告考察的灾后现金援助采用如下定义，即：

- 向有需求的个人、家庭和社区直接提供现金；
- 包括发放现金、发放代金券、以工代赈三种项目手法。

不包括：

- 向政府部门、红十字会、慈善组织、一线救灾组织和大型企业等合作伙伴进行的大额现金转账；
- 向相关合作机构工作人员发放的薪资补贴；
- 也不包括汇款和小额信贷。

1.4.2 研究方法

本报告基于团队收集的一手和二手资料采用定性方法分析撰写，具体内容如下：

- 针对国际人道援助领域和中国现金援助实践的相关研究和报告进行文献综述。
- 在实地的快速调研中通过观察、访谈、资料收集，描述积石山地震受灾地区的群众在逐渐转入恢复重建阶段的需求，并考察灾后市场状况，据此分析各方对现金援助的既有经验和接受态度，以及开展项目的可能风险。
- 对已开展了现金援助项目的社会组织、合作商户和受益人进行访谈，以了解现有灾后现金援助的经验。

实地调研地点力求覆盖 VIII 度烈度区的不同类型以及部分 VII 度烈度区，覆盖不同类型的村社生计结构。在访问人群方面，力求覆盖不同的性别、年龄、残障、家庭生计方式和经济水平。由于灾后快速调研的方式限制，本次实地调研并不是严格控制的过程。下表列出了调研团队在 1 月 8 日至 17 日走访的调研地点和访谈对象的类型和数量。

省干部				2	援助机构		7								
县	乡镇	行政村	社/安置点	县干部	乡镇干部	村干部	村民(户)	小组访谈	商家	金融机构	农户产业或合作社	驻村援助机构	其他		
积石山	吹麻滩镇	县城		3					11	3					
		居集镇	场镇							2					
	业卜湾			1	1	1	2					1			
	红崖		八社				4	1							
	刘集乡	肖家	七社				3								
		阳洼	一至五社			1									
			六社						1						
			七社						1						
			八社					2							
		九社					3	1							
		崔家					2					3			
	石塬	肖红坪	场镇			1				13					
			八社					2					1		
		沈家坪					1								
		刘安村											1		
		三二家	一社				1	2	1				1		
			六社							1	1		1		
	二至五社								1			1			

		苟家	四社				1							
	大河家	场镇							4				清真寺 1	
		克新民	四社				2					1		
		康吊村	一至八社									1		
	柳沟乡	上坪村	下坪社				1							
		袁家村	八社			1	2				1	1		
			五社			1	3							
民和	官亭镇	赵木川村	窦家社				3							
		河沿村	郭家社				2		1					
		官亭镇	场镇						5	1				
		喇家村	二社			1	2	1						
			三至四社					6					1	
	官西村										1			
	杏儿乡	乱石头村					1			1				
合计					4	3	8	41	8	37	5	7	8	

图 4 显示了本次调研访问过的地点，包括社区与安置点、地方市场、合作社等。

我们通过以下几项内容来讨论现金援助在积石山地震灾区恢复重建阶段的适用方向与可行条件：

	现金援助的适用方向	现金援助的可行条件
实地调研	受灾群众和家庭的需求	市场状况调查
综合分析	群众和政府对于现金援助的认知度	执行环境及风险

其中通过实地调研直接开展的是以下两项工作：

- 需求评估：综合描述受灾群众的各类需求，了解满足需求的物资或服务供给状况：供给方式可能与市场有关，也可能是来自多种形式的公共服务、社区互助和外来援助。
- 市场调查：了解市场的运行状况，包括本地市场的分布、市场上有何物资与服务、市场的供给能力、物价波动水平、是否受到地震影响；以及市场的可及性，包括受灾群众如何到达市场、物价承受水平、家庭消费决策，以及消费行为是否受到地震影响。此外，也了解本地的金融服务，包括现金获取渠道、支付方式、正式和非正式的借贷等。

在文献综述、实地调研和既有现金项目访谈的基础上综合分析：

- 地方现金援助认知度：包括县、乡镇和村社干部以及群众对现金援助的各种形式的认识和既有实践经验，对灾后现金援助的预期、对援助方式的偏好，等等。

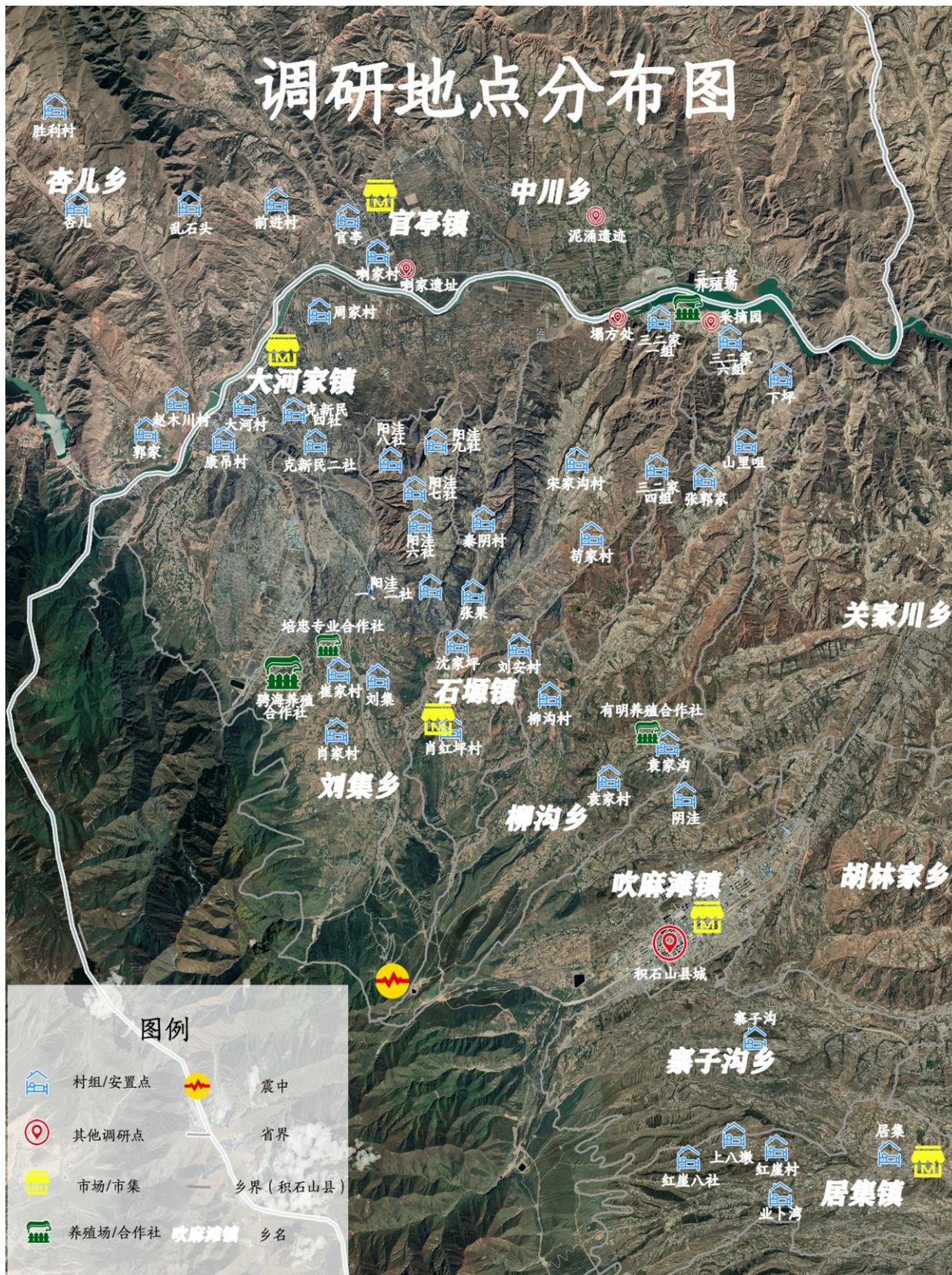


图4 调研地点分布。制图：李潇、杨艳武

- 执行风险：包括环境、项目、机构三个层面的风险。

- 1. 黄河边平原地区。主要是积石山县大河家镇的大部分村社、石塬镇三二家村的大部分社，民和县官亭镇和中川乡南部的部分村社。这些村社相对有更多耕地，地下水资源相对丰富，交通条件便利，利于发展成地方商贸枢纽。地震灾害发生后，这些村社得益于邻近国道的交通便利，资源到达得更快、更丰富。在当前安置阶段，由于地形平坦，能够建设规模较大、人口较多的板房区，易于吸引驻点服务，但协调管理也更加复杂。
- 2. 山区。大部分受灾地区，除了县城、场镇，都位于山梁沟壑地区，耕地面积有限，水源多来自降雨储水和山泉，受交通条件限制，商业较为稀疏。地震灾害发生后，这些村社收到资源的速度相对慢一点，其中，位于山沟深处的社又更加困难些。受地形限制，集中安置区多以一社为单位分布在原居住区域旁边，对灾后社区服务递送的计量来说，20-50 户的人口规模不易实现良好的成本效益。此外，部分山区村社在震后出现地质灾害隐患点，需要整体搬迁。

2.2 民族和家庭

本次地震受灾的几个县均为民族地区，有保安、东乡、撒拉、回、汉、土、藏等民族，形成了多民族杂居的格局，各民族的生活习惯、节期、信仰和社会网络各自发展又适当共融。下图根据“六普”数据制作，显示了积石山县的民族构成。

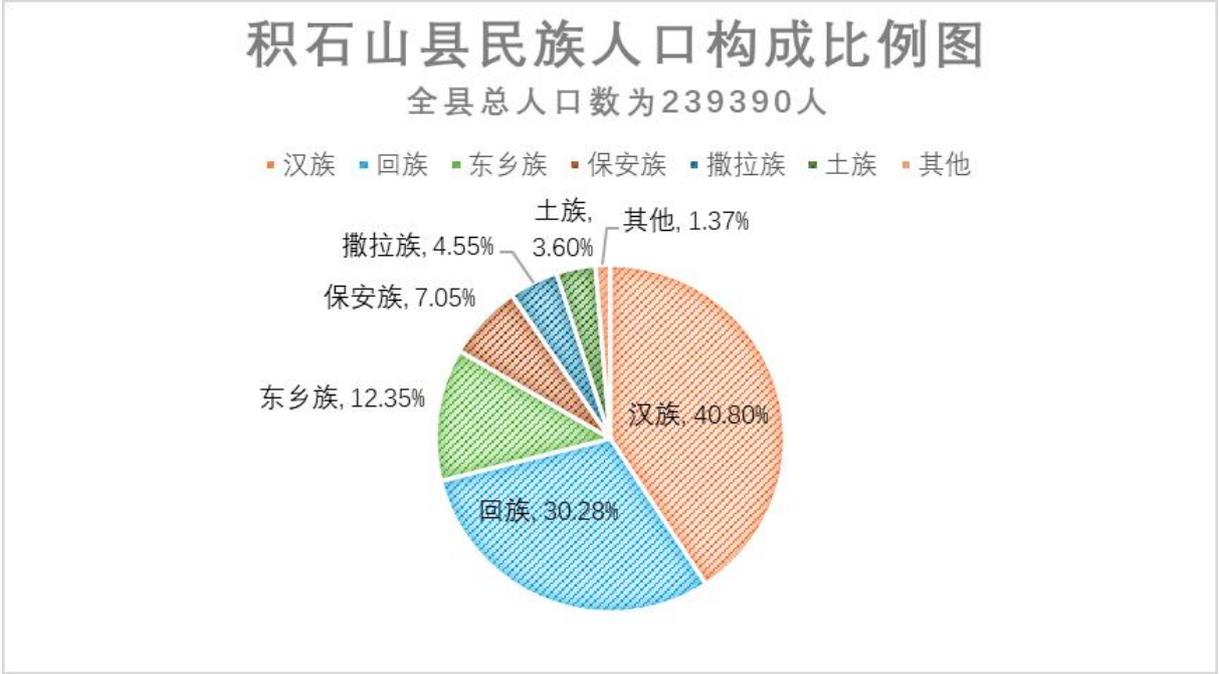


图 6 积石山县民族人口构成。制图：李卓思

从生活习惯和宗教信仰来说，保安族、东乡族、撒拉族、回族的习俗较为接近，也是本次受灾地区分布最广的几个民族；土族和藏族的习俗较为接近，较为集中在积石山县石塬镇和民和县；汉族在受灾地区也有广泛分布。本次调研走访的村子大部分有不止一个民族，各民族多以社（自然村）为单位聚居，也有少数同一社中多民族混居杂居的情况。

家庭是该地区发展生计、接收资源的关键单元。“七普”数据显示，积石山县平均每个家庭户的人口是 3.77 人，民和县为 3.3 人。不过，调研访得的家庭多为三、四世同堂的主干家庭和联合家庭，单户人口达 6 至 8 人。许多家庭人口随务工季节而波动，以男性为主的劳动力一年内有六个月以上时间外出务工，儿童、老人和部分壮年女性留守农村。

2.3 灾后安置状况

震后三周所见，城镇和农村地区的受灾群众均已完成固定性过渡安置。调研访谈显示，地震发生时间为深夜，当晚大部分受灾群众在露天聚集烤火过夜，大河家镇等少数乡镇已从凌晨起搭建棉帐篷。次日，许多村民开始使用木头、被褥、篷布等搭建临时棚子。棉帐篷和大件救灾物资在震后几天内陆续到位。同期，安置板房的规划和调运工作也已开始。2024 年元旦前，积石山县重灾乡镇受灾群众普遍住进了板房，部分村子保留了棉帐篷；民和县受灾群众普遍在元旦后陆续安置到了板房中。板房区基本都实现通暖、通厕、通水、通电、通讯等“五通”要求，基本生活物资、食物和保暖物资也陆续发放。

安置区的选址受到村镇地形限制。平原地区的板房区规模更大，可容纳数个村社的数百户人口，更多地吸引了社会工作者、儿童工作者、心理咨询师等的驻点服务。山区的板房多集中在各个自然村（社）里，场地较为狭小，配套服务较少。绝大多数板房按照一户一间分配，部分村镇为人口较多的家庭保留了棉帐篷，有的村子为需要照料失能家人的家庭另外调拨了板房。总体而言，板房和帐篷里空间仍然较为拥挤。就社区环境来说，大规模板房区里的社区机理变动相对更为剧烈。消防和武警部队在部分重灾村安置点驻点帮扶到震后三周左右，有力协助了群众的个体需求解决和灾后社区工作。各个村均有州县下沉干部，有较强的引入资源、支持自救的政治意愿和执行能力。



图 7 一个五口之家居住的板房。摄影：李卓思

灾后三至四周，安置区的基础设施、物资和人员配套普遍稳定下来。应急人员陆续撤离，救灾物资大批供给结束，村民们逐渐建立起新的生活秩序，日常物资来源转向自给、购买和互助。

调研期间，积石山县受灾群众已收到每户 1000 元的临时补助，通过投亲靠友和租赁住房等方式过渡安置的可收到 1 万元补贴；民和县受灾群众尚未收到补助。

随着时间推移，安置区还将发生一定规模的人口外流，包括部分村民到镇上或县城投亲靠友；部分家庭劳动力计划为房屋维修加固和房屋重建暂缓出外务工，也有许多村民倾向于按惯例出外务工，补充家庭收入，这也是地方政府鼓励的方向。人口外流可能会缓解当前绝大多数家庭板房和帐篷的拥挤状况。但大部分村民，尤其是儿童、老人和部分妇女仍将在安置区里居住到住房维修或重建完成（最迟 10 月底），并完成一年间大部分的家庭再生产和农业副业生产活动。



图 8 一个山沟里的板房区，村委所在地。摄影：徐诗凌

2.4 地方市场

受益于基础设施的快速抢通，根据官方报道，震后三天地方市场即开始恢复。至震后三到四周所见，地方市场供应端已基本恢复，村民们也开始恢复日常购物行为。地方市场监管部门在震后加强了供应和价格监管，保证了物价水平总体平稳。随着人口流动和恢复重建推进，地方市场供需还将发生变化。

“截至 22 日，地震中心大河家镇各类经营户因灾情暂未开业，县城及其他乡镇各类经营户陆续恢复营业，全县实有经营主体 8895 户，已恢复经营 6138 户，占 69%，其中药品经营主体共有 85 家，恢复经营 66 家，占 78%。积石山县粮油供应网点、加工点和配送点均正常营业。全县米面粮油、肉禽蛋奶、蔬菜水果、药品供应正常。”¹¹——《甘肃省发改委：积石山县物价水平总体平稳》，中国发展网，2023 年 12 月 22 日

受灾地区较成规模的地方市场集中在县和镇一级，乡里有小规模商店集中地，外来商品多从临夏、兰州进货，销售日用百货、粮油食品、衣帽鞋袜、种肥饲料、农用工具、煤炭、建

¹¹ <http://www.chinadevelopment.com.cn/fgw/2023/12/1875654.shtml>, 2024 年 1 月 24 日访问。

材、五金、药品等多种品类，并有理发、澡堂、摄影、文印等服务和金融服务机构，各自辐射周边村子里的日常需求。县城里也售卖大型电器和家具。除了固定店面商户外，各个镇市场每隔三到四天均有固定的大集，流动外来商贩和周边村民到集市上售卖新鲜肉菜水果、加工食品、日用品、衣物等。本次调研涉及的肖红坪市场、居集镇市场、官亭镇市场都是三日一集。此外，每个行政村里通常至少有一个小卖部，多从附近镇上进货，售卖零食、饮料、烟酒、玩具等。

地震对地方市场的直接影响不大。调研所见市场商铺建筑多有轻微损坏，但大多数没有影响商户在安全评估后重启营业。仅民和县官亭镇商铺建筑受损较为严重，镇上市集多栋建筑被评为危房，预期维修、拆除和重建工作量较大，会影响市场运行。对商户进货渠道来说，地震仅造成了短时期阻滞，在调研进行期间均已恢复。不过，大多数日用品和食品商户表示震后营业额出现了 50%-80%不等的明显下滑，原因包括批量救灾物资填满了消费需求、村民消费意愿和能力收缩、灾后忙于整理家务无空暇购物等；农业生产资料的商户则对开春的销售前景抱有稳定的信心。

村民们作为消费者，一般趁集日去离家最近的镇上或县城市场购买日常生活必需品。前往市场的主要交通工具为电动自行车、农用三轮车、汽车和公交。年龄较大的村民乘坐公交车到镇上购物，花费在 10 元以下；农用三轮车是较为普及的交通和生产工具，距离市场较近、路况相对较好的村社居民多使用自家或借用邻家的三轮车；距离市场较远或道路坡度较大的村社需要使用汽车；有时也有村民间互助代购的行为。青年村民多能熟练使用电商网购，快递可送达乡镇物流站点。

村民们也会成为商品的供应者。玉米、土豆、油菜、花椒、核桃等初级农产品多经本村人收购进入销售链条，肉牛、肉羊等多由临夏州外的屠宰场收购。他们普遍位于价值链前端，利润受市场价格波动影响很大。少数村子的水土条件适宜种植蔬果，产出多由农户在本地集市或旅游季直接销售。许多青年村民也会进入县城和镇上开设商铺或在服务业工作，更多的人走向省外的劳力市场。更详细的情况可参见本报告“需求、市场与建议”中的“生计”一节。

3 需求、市场与建议

3.1 基本物资需求

我们将过渡性安置和重建阶段的“基本物资需求”限定为一般食物和居家用品，包括：

- 食物，包括主粮、油糖、蔬菜、肉蛋奶等。对应《环球计划》“食物保障和营养”中的“标准 5：一般食物保障”。
- 居家用品，包括睡眠、保暖和个人衣着；储水、食品制作和储存、饮食；照明；烹饪、烧水和加热，包括燃料或能源；卫生用品；消杀用品；消防和安全设施。对应《环球计划》“住所和安置”中的“标准 4：居家用品”。

3.1.1 日常习惯

积石山县和民和县的家庭普遍习惯吃面食，偶尔吃米饭。农村家庭里，常由家里的女性手工制作饼、馍馍、面片、面条等新鲜面食，也会从集市上购买饅、面条等。而油炸面食，如油香、馓子等是受欢迎的美味，家庭制作一次会消耗半桶油。

许多农村家庭的面粉主要来自于自家种植的小麦；在民和县，因退耕还林或喇家遗址建设征地的影响，部分农户没有土地自给，需要购买面粉。部分家庭能够自给的食物还包括土豆、鸡、羊和猪。更丰富的食物种类，包括蔬菜、肉、蛋、水果等，一般都从周边镇子上的集市购买；村里的小卖部里可以购买到利乐装的牛奶、烟酒、调料和孩子们喜欢的零食。调研初步判断，除了家庭经济状况以外，家庭的食物支出受自给比例影响很大。例如，同样在有家人出外务工的情况下，一个自有地的三代八口家庭每月的食物支出为 2000-3000 元，而一个没有田地的两代四口家庭每月在食物上支出 4000-5000 元。家庭食物支出也有季节性波动，主要的影响因素是外出务工集中的时段（春、夏季）。

几乎所有的居家用品，包括火炉、小电器、电热毯和被褥、各类衣帽鞋袜、塑料和五金杂货、洗护纸品等，通常都从镇上集市买到。许多年轻人使用电商购物，到镇上去取件。家用大件电器要从县城购买。

家用燃煤多数也从镇一级市场获取。积石山县共有特许经营的煤厂（二级煤炭经营网点）十余家，每年总销售量在两万吨以上，辐射青海民和、循化等。自冬季开始前的 10 月，村民们开始储备取暖燃料，包括煤、木柴和秸秆。在家居环境中，燃烧速度较快的秸秆和木柴常用于引火烧炕和厨房里的锅下灶，而室内取暖和食水保温的火炉则主要使用煤块，也使用少量木柴引火。煤的主要进货渠道有新疆、青海和宁夏，品质和具体购买途径各有差异，相应的也有

价格差异。调研访得的山区村民会选用 1000-1200 元/吨的煤块，平原地区村民会购买 1600 元/吨的煤块，一次储存足量，少数家庭会分次购买。

3.1.2 灾后状况

地震发生以后，各类救灾物资大量涌向受灾地区，包括 13.55 万件中央救灾物资，以及数以百万件计的社会捐赠物资，品类包括棉帐篷、棉衣、被褥、床、防潮垫、火炉、照明灯、方便面、矿泉水、面粉、蔬菜、牛奶、煤炭等。¹²此外，房屋未有结构损坏的家庭从房屋里取出了一些物品继续使用，房屋经鉴定可以入住的家庭正在陆续回迁；少量物资缺口在本地商户逐步恢复营业以后由家庭自行购买补齐。

从社区入户走访来看，灾后群众普遍不缺乏基本的食物和居家用品。大部分受灾家庭都有三张或更多的单人床及配套被褥，有保暖衣物；至少有一个煤炉用于家居取暖和做饭，并配了烟囱，大部分板房里配了一氧化碳探测器；有储水桶、烧水壶、锅具、碗碟筷勺和杯子；有些社区在三周后仍在陆续发放洗发膏、肥皂、卫生巾等个人卫生用品和儿童衣物。在紧急安置阶段，每户配发了一定量的煤炭，以及方便食品、米面、油，部分社区发放了蔬菜和肉类。少数家庭搬出了冰箱、冰柜、电饭锅等家用电器继续使用。

民和县某板房安置点的一户

家庭里有三代七口人，在棉帐篷里住了十来天后，在元旦后搬进了板房里。震后每户发放了四张床和四套被褥，每家都将单人床合并在一起使用，被褥不够的从家里取出原有的被褥补齐。

震后每户发了 400 斤煤，大约可烧 20 天，现在继续用家里过冬前屯的煤。通常家里一次屯几百斤煤，一个冬天分三四次购买。村里很多家庭是一次屯一冬用的煤。

震后也发了 70 斤面、50 斤米，还没有吃完；发了土豆、包菜等蔬菜若干。日常购买食物和煤都到官亭镇上，步行 10 分钟左右就能到。

受访家庭没有土地，收入来源仅为出外务工，“赚得一天吃一天”。

不过，一些群体的个性化物资可能仍然有缺口，例如孩子们很多没有厚棉裤和棉鞋，有些孩子没有手套和围巾等御寒配件。县城商户表示大童和少年服装震后销售占比较多。

从有限的观察和访谈来看，震后部分家庭里的食谱也发生了一些变化，主要是肉蛋奶等食物比例下降，摄入减少至数日一次。结合地方食品市场已恢复正常、市场交通畅通的情况，食

¹²¹² 《拨款 5 亿元、调拨 13.55 万件物资……各部门同心协力做好灾后恢复重建工作》，央视网，2023 年 12 月 22 日，<https://news.cctv.com/2023/12/22/ARTIUkCL614L64tN8puPT52x231222.shtml> [2024 年 1 月 22 日访问]

谱改变可能是家庭经济紧缩或家庭经济预期紧缩的表现。另一方面，县城的饭馆营业额增加，除外来救灾人员增加，可能和受灾群众家庭烹饪不方便有关。

震后四周，政府对居民和村集体的煤炭保供周期结束。在板房和帐篷里生活的村民取暖和做饭都倚赖火炉，对煤的需求比例较往年增加。大部分村民表示已启用自家的储备煤，或者会另外买煤。但部分村委出现了经费跟不上、煤炭断供的困境。

3.1.3 地震后的市场

综合调研团队走访的五个商业区和集市的状况，在灾后三周，各类商店或摊贩的进货渠道和流动性都没有显示出受到地震太大的影响。大部分食物和居家用品的本地市场价格在灾后没有出现明显的波动。牛羊肉价格在一月初到中旬发生过超过 10% 的涨幅，随即回落。

食物在不同地区的销售量发生了不同的波动。积石山县城和大河家、石塬镇上的米面销售数量相比同期明显减少；但民和县官亭镇的米面销售量较往年没有明显变化，可能与当地发放的米面数量相对较少有关。对蔬菜肉类的消费似乎出现了轻微下降，有不同地方的超市或肉店提及需要特价处理新鲜食物，乃至丢弃。

调研过的村里小卖部多在震后两周或三周后重新营业，大河家镇村里板房区的小卖部能够及时补给货品，一些孩子积极地来买零食和小玩具。官亭镇的村里小卖部没有再进货，仍在销售震前的糖果、牛奶等存货。也有小卖部店主提及，震后成人来购买的商品多数是酒，也许是震后心理压力的表现。



图 9 地震后，镇上的集日仍然有丰富的商品。摄影：徐诗凌

积石山县石塬镇（肖红坪）某牛羊肉店

店主反映：地震后生意不好，但是似乎影响不算特别严重。零售的肉价和地震前一样，但是他们也会做一些慈善性质的事情，比如在确保自己不赔本的情况下，会以相对较便宜的价格卖一部分肉给特别困难的人。

日用百货店则普遍在经历销售量大幅下滑。从县城到各个镇子上的日用品商店和综合超市，都反映震后每日销售额只有震前的不到一半或更低，有超市表示新进的干果等年货都卖不出去。服装店和流动赶集的衣物摊贩认为当前销售额只有震前的 20-30%，有震后赠送了许多儿童衣物的店主表示，许多村民仍希望她赠送衣物，而非来购买。

煤的销售也受到了冲击。大河家镇某煤厂老板表示，地震后煤的销量锐减，以往同期可销售三千多吨煤，今年震前有一千多吨的销量，震后销售常常一天只能卖出一吨。目前原售价 1600 元以上的煤已降至 1400 元/吨。

不过，火炉的销售似乎没有受到明显影响。店主认为这是因板房和帐篷中都需要不间断使用火炉，而救灾期间发放的许多火炉规格太小，不能满足家庭使用，很多村民遂另行购买。调研团队在村里看到的闲置小火炉一定程度上验证了这种推测。

食品和居家用品销售量下降的原因可能包括：震后发放的物资足够受灾村民使用较长的一段时间，无需购买；板房或帐篷里居住空间有限，无法存放很多物品；受灾村民普遍将要在房屋修缮或重建上投入额外的资金，为此对于一些用于提升生活质量、满足个人喜好的商品，会选择缩减消费；部分村民还处于从灾后获赠到自行购买的心理预期转变中。有些板房区限制家庭用电功率，相应也限制了村民使用和购买家电。

民和县官亭镇一炊具餐具店

“这些东西（茶碗等）也不是什么生活必需品，现在家家要省钱，就没人来买了嘛。”

3.1.4 现金援助的适用方向

针对受灾家庭抑制消费意愿的状况，可以开展多用途的或定向的现金援助，以提升受灾群众生活质量、缓解灾后紧缩的生活状态，也缓解地方市场受到的冲击。例如：

- 多用途的小额现金、代金券或折扣券，例如以年节为契机；
- 针对儿童的食物营养补贴或御寒衣物补贴；
- 针对孕妇、产妇和哺乳妈妈的食物及用品补贴；

- 对部分低收入户或困难村集体提供现金补助或购煤代金券，等等。

调研访得的商家均对代金券手法表现出积极配合的态度。这种办法能帮助他们增进客流量，缓解灾后市场萧条的冲击。此外，对于发放物资的项目，也建议尽量从本地市场采购物资。

3.2 大众卫生

我们将大众卫生限定在环境卫生和个人卫生两个方面：

- 环境卫生：公共空间卫生、固体垃圾管理；
- 个人卫生：洗漱、厕所、洗浴、洗衣等。相应地会涉及取水用水的问题。

该项工作主要对应《环球计划》“供水、环境卫生和卫生促进（WASH）”中的“卫生促进、排泄物管理、病媒管理、固体垃圾管理”的内容。

3.2.1 日常习惯

地方垃圾处置系统、污水系统和村里设置的公益性岗位维护着环境的卫生。大部分村庄实现了引水入户。由于水资源整体有限，各家普遍使用旱厕。许多家庭使用洗衣机。砖木结构的新建房屋设有淋浴间，使用太阳能或电热水器。

穆斯林社群对洗浴有专门的讲究，尤其是每日五次礼拜前使用铜壶做“小净”，以及定期应做的“大净”。为便于洗浴，本地穆斯林家庭常将盥洗室建在做礼拜的炕旁边，受访地震专家介绍，盥洗室砖墙倒塌正是本次地震重要的人员伤亡原因之一。清真寺内普遍有洗浴场所，但更多向男性开放。

3.2.2 灾后状况与现金援助适用方向

3.2.2.1 环境卫生

调研所见的大多数板房区和村里环境卫生条件良好。对于在田地上建设、不适合做地面硬化的板房区，均用红砖铺设了房前路面，以减少带进屋里的沙土量。

许多板房区沿用了村里的公益性岗位设置，支持本村困难户每日清扫公共路面、定期清理垃圾，参与该项劳动的多为妇女，岗位工资在不同村子之间有较大差异，从每月 500 元到 1200 元不等。当前社会组织的以工代赈项目也涵盖了同类工作，酬劳为 80-120 元/日，并约定每日工时。

中国红十字基金会在积石山县居集镇的以工代赈项目

1月1日至1月16日，居集镇10个村社已有7660人次村民参与“以工代赈”项目，包括修整破损屋顶和道路清扫清障等工作。项目的工作任务进程和人力调配由镇上总协调。其中，开展道路清障124公里、清扫道路131公里。



图 10 居集镇各村的妇女在以工代赈项目中参与道路清扫工作。摄影：郝南

不过，在调研期间，地方的垃圾处理系统还未完全恢复。部分乡镇有垃圾收运车定期收集固体垃圾，也有个别大型板房区每日就地集中焚烧垃圾，但焚烧点与居住区距离较近。

洗手、洗漱、洗衣和洗浴等个人卫生活动与水的获取密切相关。板房和帐篷区的日用水源常见几个渠道：每个集中安置区都有公共供水点；部分板房区设置了专门的盥洗间；在民和县官亭镇，供水车每两日巡游一圈，零散安置的村民从中取水后储存在桶中。这些临时供应的水量可能暂时不足以完全满足村民的生活用水需求，有些集中安置区的村民开启了灌溉井取水。在天气转暖以后，用水需求量会变大。



图 11 板房区盥洗间可有效改善生活废水的排放。摄影：郑晓

生活废水的排放与是否有盥洗间相关。部分集中安置区没有设置盥洗室，村民们从自家储水桶中取用水，洗漱和洗手后的水直接排在地面上；妇女们在取水点旁边洗衣，水也直接倒在地面上。这种排水方式，会增加病媒滋生、家庭间疾病传播的机率。

- 废水排放的问题，需要系统调整安置区的设施和相应机制。不过，将以工代赈项目岗位适度延伸向废水排放区域的清洁和管理，也会有所帮助。

3.2.2.2 厕所

调研走访的集中安置板房区都配置了旱厕，使用专门的移动厕所、帐篷或改造板房。少数安置区配有生物降解厕所。总体来看，当前厕所（坑位）的数量能满足基本的需求。不过，各安置点的厕所不同程度地存在一些问题，包括：

- 厕所的选址、可及性与卫生风险。厕所选址应与居住区域保持适当距离，不过，调研所见部分厕所出现了三类选址问题：
 - 与居住区距离过远。有个别厕所甚至与居住区间隔一条马路。民和县部分村子有零散的板房分布，居民需步行五分钟（成年男性步速）到集中板房区使用厕所。选址过远

问题导致正式厕所的可及性不足，有些厕所被弃置不用，有些安置区里出现了儿童在板房之间排泄的情况。

- 与用水区域距离过近。个别厕所邻近公共取水点，安置区妇女常在此处洗衣晾衣。厕所内外卫生管理和卫生设施不足，各种条件叠加，容易成为粪口传播的中间环节。
- 选址环境不当。部分厕所位于小土坡上，且坡度陡峭，儿童和老人爬上去有困难，因此有排泄在厕所外土坡上的情况。有个别厕所直接将排泄物排放在邻近的河道内。
- 厕所洗手设施缺乏。大部分安置区未见厕所附近有流动水洗手设施，免水洗手液的供应也时有中断。村民在厕所后返回板房或帐篷中从桶中取水洗手的过程中，有很多接触家中物品的环节，也有污染桶中储水的风险。为了节约家庭储水，会使用很小的水量洗手，也可能不使用肥皂，或者干脆不洗手。
- 厕所内和周边照明。调研所见的大部分安置区厕所都没有恰当的照明，有的没有安装灯，有的灯泡坏了没有及时更换。有村民反馈，因为厕所里没有灯，发生过几起晚间村民踩空半身卡进坑洞里的事故。有老年人因为担心摸黑掉坑，在坑位外便溺。许多厕所外的区域也没有照明设施。长期而言，厕所内部和厕所周边没有照明的情况会对女性形成不安全的环境。
- 厕所基本设施的维护。由于使用频繁、风沙天气等影响，已有部分移动厕所的门锁门板损坏。
- 厕所内配套设施缺乏。调研所见所有厕所都没有置物架，携带手电筒、手纸、更换卫生巾的村民在使用厕所时十分不便。此外，没有集中收集使用过的卫生巾的垃圾桶，卫生巾被直接丢弃在旱厕坑里，在处理厕坑时会带来一定的环境问题。
- 厕所卫生的维护。调研所见少数厕所内有排泄物落在地面的情况。有些厕所内使用生石灰消毒频次不够，或使用炉灰代替，并不能实现足够的消毒效果。未看到氯消毒剂的喷洒和使用。有个别厕所建造时旱厕坑挖得不够深，也造成了卫生隐患。部分坑位内容量已显不足。
- 厕所管理。调研所见多数厕所没有明确的专门管理人员或办法。
- 卫生运动倡导不足。板房区、村组内灾后防疫、洗手、烧开水等卫生用水宣传较少，厕所、盥洗室的使用注意事项未见有醒目的提示。



图 12 一个板房改造的女厕所。摄影：徐诗凌



图 13 已临近傍晚，厕所内的照明设施损坏未维修。摄影：郝南

安置区厕所的多种技术性问题需要有良好的管理，主要是为了消除粪口传播的传染病风险，尤其在冬季结束以后，各类水媒虫媒病菌会更加活跃。

上述许多问题可通过专人管理厕所和加强大众公共卫生促进得到改进。

- 使用以工代赈手法，或者投入现金支持村里扩充公益性岗位的职责，委托村里专人管理厕所，是可行的办法。不过，需要注意以工代赈不能完全解决上述问题，需要根据具体情况配以照明设备、维修工具、知识宣导和管理办法，才能有效地减少卫生和安全风险。

3.2.2.3 洗浴

调研所见范围内，除积石山县肖红坪村的板房安置区有淋浴方舱外，其他安置区均无洗浴设施。民和县某安置点专门设立了盥洗室，有良好的供水设施，可供洗漱和洗衣，但没有地面排水设施，不适合洗澡。受访村民大多三周以上没有洗过澡。少数村民去镇上或县城里的公共澡堂，有家庭成员在县城居住的也可提供洗澡设施；有村民在厕所里擦洗，也有村民回到自家或邻居家受损较轻的房屋里洗澡。

但是，这些替代办法远远不能满足洗浴的整体需求。其中，尤应考虑到妇女，尤其是妇女在经期更加需要清洁身体，以减少妇科感染的风险。其次，穆斯林社群在这种临时条件下，很难满足洗浴习惯。在冬季结束，天气逐渐转暖、家庭资产和生产恢复工作密集以后，人们会更加需要洗浴身体保持清洁。

调研访得县城和几个镇上都有公共澡堂，日常供外来务工租房者使用，成人一次洗浴费用均为 10 元，儿童费用从 5 元、8 元到全价不等。清真寺为男性教众提供免费洗浴。

大河家镇的公共澡堂

访得大河家镇有两个公共澡堂，均为单独隔间，提供小包装沐浴液、洗发水。

其一使用空气能供热水，共 23 个隔间，其中有 6 个女用隔间。该澡堂在地震中未受损坏，在震前每日接待二三十人，震后开放后每日有多达三百人前来洗澡，包括许多山村里的居民。

其二使用锅炉供热水，共 46 个隔间，其中有 16 个女用隔间。调研期间，该澡堂因建筑墙面受损，正在紧急维修以待开业。经营者也提及政府官员已提出要求，希望他们尽早恢复营业。

村民们将在板房和帐篷里居住到秋季房屋重建完成，不宜一直用替代性的办法解决洗浴需求。

- 在引入洗浴设施以后，硬件和卫生都需要维护，可以通过以工代赈的手段进行支持。调研表明，有些村民和村干部在欢迎洗浴设施（包括低价收费）的同时，对于公共洗浴设施的

目睹亲人遇难的儿童表现出了创伤后应激障碍的表征，灾前即有家庭困难的儿童在灾后面临着更大的行为和社交融入挑战。

灾区学校和教师普遍在灾后以各种方式向孩子延伸支持，包括在集中安置区和网络上完成秋季学期课程和考试，中学对学生做了心理辅导活动。有些安置区设置了儿童专用活动区域，由幼儿园和小学教师在寒假开始后驻扎，或者是由团委、社会组织等支持运营儿童服务站，多数站点也支持本地志愿者参与工作。这样的儿童专用设施和有一定组织性的活动，有效地提升了安置区儿童的精神面貌和日常活动。但是，相较于 330 多个安置点的总需求量，当前两县 30 多个儿童服务站点覆盖十分有限，也没有外展的能力，山里的安置点基本没有覆盖；此外，很少儿童服务站能延伸到青少年的工作；部分儿童工作和儿童活动，以及儿童发展和心理方面的知识和操作基础需要督导技术支持。

此外，灾后家庭普遍面临着支出大幅增加的前景，一些家庭已经开始压缩日常支出。在此情况下，家中儿童和少年的衣物、营养和教育支出有可能减少。

灾后儿童活动与儿童服务站

在山沟最深处一个集中安置区，一群学龄儿童对调研团队到来展现出极大的好奇，并认真地回答问题，热情地做向导。该村社房屋损毁严重，孩子们没有日常的玩具，在空地上闲散游荡。他们向调研组成员提出“给我们上课”“带我们做游戏”，倾诉对学校教学楼的担忧，以及对震后家里计划卖掉自己喂养的小羊的忧伤。

在另一个集中安置区的一场儿童物资发放活动中，由驻村教师配合捐赠机构，组织幼儿园和小学的儿童做集体游戏。游戏带领人问孩子们：“地震来的时候你们怕不怕？”有许多孩子高声喊“不怕”，也有孩子没有回应，有孩子轻声说“怕”。不过，游戏带领人无法在全体活动中分类回应，继续引领道“不怕！你们太勇敢了！”

驻村的儿童服务站点有不同的资源渠道和人员运营模式，多数站点都鼓励当地志愿者的参与甚至主导运营，个别站点人员在岗时间不稳定。在活动类型上，有的站点倾向以学习活动为主，有的站点偏向游戏和创造性活动。一般来说，在基本的儿童工作原则之上，所有有一定组织性的活动都能对灾后的儿童起到积极的影响。



图 14 在一个山沟最深处的村社里，孩子们主动要求调研组成员带他们做游戏。摄影：徐诗凌

3.3.1.1 现金援助的适用方向

- 启用以工代赈的岗位津贴，支持本村人在安置区里设立儿童服务站点，可以有力地支持孩子们平稳度过剧烈变动的灾后阶段。但配套设施和技术支持是非常必要的，包括基本的制度方法，儿童工作培训和督导，图书、画具、玩具，学习活动方案和游戏方案等。
- 对家里有一定困难的高中生提供津贴，全部或部分覆盖学生住校的生活费、学杂费、住宿费、交通费等，可以缓解家庭经济压力，减少潜在的退学风险或营养减少的风险。同类津贴也适合延伸向住校的初中生和小学生，且可沿用既有的助学渠道。
- 对有幼童的家庭提供现金补贴或代金券，用于在一段时期内持续保证孩子的营养供给，可减少潜在的营养风险。不过，项目目标、手法和监督会需要细致的设计。

一般性的工作原则和指南可以参照由人道行动中的儿童保护联盟（The Alliance for Child Protection in Humanitarian Action）在 2022 年发布的《在人道环境中设计现金与代金券援助以实现儿童保护》（Designing cash and voucher assistance to achieve child protection outcomes in humanitarian settings）。

“宝宝券”项目的演进

地震发生后一周左右，授渔公益的工作人员在灾后与大河家镇的两家母婴店沟通，由爱德基金会提供资金支持，为当地婴幼儿家庭提供一定的购物额度，母婴店提供八五折优惠。安置点的妈妈们自发发起了传播消息用的微信群，并参与到核实信息、登记需求等工作中。工作人员则在商店内协助店员对照登记名册，核实购物卡使用者的身份，并将消费情况记录造册。

在这个早期探索的基础上，爱德基金会与腾讯公益基金会合作推出了“宝宝券”项目，为积石山县 2023 年出生的所有婴儿（一岁以下）提供总值 200 元的代金券，可在县城六家合作母婴店以八五折购买店内各类商品。一些母婴店主动搭配了更低的折扣。

项目与县妇幼保健系统合作，获取符合要求的婴儿的母亲身份信息。领取代金券的信息通过妇幼保健系统、卫生系统、母婴店顾客网络和妈妈之间的网络传播。婴儿母亲在微信上通过身份信息核验领取电子代金券。而代金券的领取和使用进度，包括购买品类等，可以直接在电子后台直接记录。

调研期间在村里访得两位婴儿母亲领取了该代金券，也在母婴店中遇到两家女性来使用代金券，为孩子购买冬装；商家也主动向顾客推介该代金券。既有顾客均一次性用完 200 元代金券，该额度可购买两三件冬装。调研所访的两所商店的婴儿奶粉没有覆盖所有农村家庭使用的品类，可能影响了婴儿妈妈的选择。此外，也有一些妈妈为了领取代金券，专门办理了自己的手机号和银行账户。



图 15 访谈县城里的母婴店。摄影：李卓思

3.3.2 妇女

根据“七普”数据，本次地震影响的灾区人口中男女性别比例较为均衡。从前期访谈和现场调研来看，当地农村妇女在家庭和社会结构中承担的角色比较传统。农村家庭中，家庭银行账户及大多数食品和用品的采购普遍由男性管理，许多妇女没有开设自己的银行账户，不过也相当了解家庭财务状况。一天当中，妇女会早起开始当天面食的繁琐准备工序，并在准备燃料、煮饭、清扫等家务和育儿劳动中投入许多时间，也参与农活，喂养牲畜。土族妇女在闲时绣制鞋垫，换取报酬。家务劳动和地方习俗对年轻女性的社交构成一定限制，她们常在短视频平台和网购平台中活跃。相对来说，年长女性有较多公共场所聚集社交的空间。在穆斯林社群中，早婚的习俗影响了女性的正式教育水平。近年来，也有不少女性在生育后随丈夫一起出外务工，常见工种是建筑工地小工，也有餐饮服务，也访得个案在工地做技术性更强的塔吊指挥。

地震对妇女的影响在调研中不常有直接表达。在妇女小组访谈中如有男性驻足，妇女们会自然将发言权让给男性。对社会性别角色的认识可能影响了妇女不直接表达灾后的困扰和需求。

综合有限的观察和访谈，本次地震后村里妇女们在当下的最大不便是生活空间剧烈变动带来的。当前安置区实施一户一间板房的配置，对于当地多代同堂的普遍状况来说，空间相当拥挤。调研所见少数村子让人口多的家庭保有帐篷，但也有许多村子已将帐篷收回。调研中常见三代共居一间板房、公媳兄弟妯娌共居一板房的状况，有妇女表示在目前的环境中起居不便。入户中也有男性受访，女性在床上不起身、不露面的情况。当前的安置状况，大大限制了妇女在家庭中和在社区中的活动空间。

板房中有限空间限制了家用电器和煤气罐的使用，会增加妇女在洗衣、煮饭方面的劳动负担。

厕所照明和洗浴设施的缺乏，也给妇女带来了安全和健康的风险。

在灾害之后、重建时期和家庭经济压力增大的阶段，需留意家庭暴力的发生几率是否增加，尤其在既往家庭暴力高发的地区。

这些状况综合起来，容易导致妇女的焦虑和忧虑水平提高。

此外，也应留意少女在灾后紧缩的家庭经济状况和早婚习俗中是否面临更大的失学风险。



图 16 与公益性岗位的妇女交谈。摄影：李卓思

3.3.2.1 现金援助的适用方向

上述妇女的灾后状况，更多地需要通过空间和设施的调整来缓解。不过，合适的现金援助项目，也可能成为灾后妇女发展经济收入、社交网络和家庭角色的契机。

- 在现有以环境清洁为内容的公益性岗位和以工代赈岗位中，劳动者多为年长女性，她们能帮助家庭增加收入。其他可通过以工代赈项目支持妇女的办法包括：
 - 在配合房屋修缮和重建开展的以工代赈和技能培训项目中，向女性倾斜；
 - 在儿童服务站点中雇用本地妇女，并配合技能培训；
 - 开发安置区内的残疾家庭、大病家庭或老年人的辅助照护岗位，并配合技能培训，鼓励妇女参与获取照护服务技能和收入，等等。
- 食物和居家用品方面的现金或代金券可专门向妇女发放，支持妇女决策家庭采购内容。
- 灾后的助学金项目可适当关注并倾斜向女童和少女。
- 使用小额现金援助辅以技术支持，也可支持妇女个体尝试新的生计方式，例如通过直播平台销售农产品、手工绣品等。在灾后增加妇女收入，也有助于扩大家庭收入来源，缓解家庭暴力发生的焦虑环境。

积石山县某村社妇女直播卖花椒的初步成功

花椒种植产业是积石山县的重要产业之一，但本地没有配套的深加工产业，产品附加值相对较低，议价空间小，花椒几乎全部依赖本地商贩收购，销路单一。近年花椒收购价格从每斤 40-50 元大幅跌落到 18-20 元，因此不少村民选择将花椒收获囤积在家中。

不过在今年，一位妇女却通过直播平台以 40-50 元/斤的售价卖出了 100 多斤花椒。这位妇女已在快手上拥有 5 万多粉丝。她在花椒成熟的季节以人工费 3 元/斤的价格雇佣邻近村庄的村民采摘，通过快手平台直播售卖，将干花椒发往新疆等地，可同时获取花椒零售利润和邮费差价利润。她对这个销售渠道充满期望，希望通过直播逐渐带动全村的花椒销售，不过许多村民也还对这种销售方式心存疑虑。地震并没有影响直播和销售。在回访中她又高兴地谈到，刚刚和邻县线上售卖调料的商家谈好了批量供应合作，有望协助全村人售出花椒。这样的妇女创新生计方式，有望在震后有力扩充收入来源。

3.3.3 残障者

受灾地区有一定比例的身心障碍者，主要包括先天智力障碍、因工致残等。本次调研未接触到因灾致残人员。身心障碍者的家庭照料需求常对家庭创收增收能力构成限制。在社会保障政策和社区治理的框架中，这样的家庭可以得到基本的保障。地震之后，基层干部和驻村消防力量也对这样的家庭予以特别关照。来自社会资源的援助，可以在灾后环境变动中给这个群体增进身心上的稳定。

积石山县石塬镇某村有残障家庭

该户四口人，其中两人被列入重点人群。儿子 26 岁，2023 年 5 月务工时出车祸致高位截瘫。孙子 5 岁，重度脑瘫，日常由奶奶照料并四处求医。家里农田种植小麦、玉米，由爷爷耕种，但在独子受伤后也难以顾及。堂兄弟不时前来帮忙照料。

该户的家庭收入能力因壮年劳动力受伤而骤然消减。地震严重损坏了住房，预期需要完全重建，但困难很大。过渡安置阶段给这家另外调拨一间板房，方便照料；驻点消防官兵也频频照顾。

3.3.3.1 现金援助的适用方向

可以考虑从以下方向协助提升受灾地区残障人群及其家庭的生活质量，而现金援助可在其中起到辅助和引导作用：

- 支持家庭的照料。例如：
 - 可以使用以工代赈手法，设置社会化辅助照料的岗位，辅以相应的技能培训和督导，鼓励本次村民帮助分担有残障者家庭的照料工作，也可以丰富被照料者的社会关系，

有机会引入新的照料理念和方法。

- 支持残障人群的参与。例如：
 - 可以使用专项的现金补贴，让残障人群选择自己想要添置的生活物品。
 - 设置看管、收费等适合一些残障人群行动能力的以工代赈岗位，使其获得一定收入，增强社区参与感和自我价值感。
 - 在现有的以工代赈项目中，也可延伸出记录工天工时等岗位，鼓励残障人群参与。
- 减少环境中的障碍。例如：
 - 为建设安置点内的无障碍环境，对改善残障人群活动不友好物理环境的微型工程设置以工代赈任务，如硬化地面、铺设斜坡等。
 - 在住房重建和村社环境恢复的过程中，对改善无障碍环境的设计设置奖励性补贴。
 - 提供现金补助，支持残障者及其家庭添置合适的生活辅具。
- 支持灾后康复。为残障人群，包括因灾重伤和致残人群，提供针对就医、康复及陪护的现金补助，可减缓其灾后家庭经济压力。建议同时组织配套外地专业医疗技术援助或者远程诊疗等。

一般性的原则可参考联合国人权高专办（OHCHR）在2023年2月发布的《全纳的现金与代金券援助：关键原则与建议》(Key Principles and Recommendations for Inclusive Cash and Voucher Assistance)

3.4 住房

住房是农村家庭最重要的资产。住房维修或重建是灾后家庭恢复中最重要的事项，也是调研团队访得所有房屋受损群众最焦灼的问题。住房维修或重建的成本，构成大多数受灾家庭在未来几年内最大的支出，相应地将影响整个家庭及各个家庭成员的生活质量和选择。

3.4.1 地方农房状况

本次地震影响地区的农村住房最常见的结构为土木结构、砖木结构和砖混结构。调研所见农房大多集中建筑于两个时期：2005-2007年间，以及2017-2018年间。房龄较新的农房大多没有整体垮塌，但仍然有许多发生了较为严重的损坏。这些倒塌和损坏房屋均不同程度地存在

结构、材料和建筑技术方面的问题。仅就调研观察来说：

- 结构问题：房屋缺乏抗震设防结构。调研访得新建砖砌房屋中，也只有极少数有水泥圈梁等结构。许多房屋没有构造柱，砖墙或土墙与木构架的连接不牢或没有连接。
- 材料问题：典型如砖墙水泥的质量和数量不足；许多院墙和工具棚仅用黄泥黏合水泥砖，等等。
- 建筑技术问题：当地多采用自建互建方式建房，从建筑理念、抗震知识到操作技术，均有较明显的缺失。土族家庭房屋因传统上大量采取木制构造，相对工艺存续和房屋建造技术方面较好。

此外，有效监理机制的缺失一直是农房建筑质量管理的关键薄弱环节。而建筑抗震意识淡薄，则影响了农户自建房过程中的各种大小决策。

农户建房成本的投入，受到家庭经济条件和交通运输条件限制。调研访得多数农户所住房屋建造成本从 14 万到 39 万不等；民和县高山上的村社里，因建材运输费用高，一户建造成本可达 50 万元。村民普遍估算原址重建房屋成本将在 20 万元左右，其中材料和人力费用各约占一半。

农房建造成本的分布，也受到地方建筑文化和房屋抗震意识影响。例如，积石山县农户注重院门装饰，土族建筑喜好木柱和木雕，这些部件都会在建房成本中占较大的比例。而对房屋抗震较为淡薄的意识和知识会导致农户倾向于在抗震设计、材料和技术力量上节约成本。调研访得的部分农户在做重建和维修投入估算时，仍未计入抗震结构和技术。

3.4.2 震后农房恢复重建

1 月 24 日，青海省十四届人大二次会议的新闻发布会通报，青海省已制定《海东灾区灾后农房维修加固重建建设工作方案》，计划 3 月份全面开工建设受损房屋，7 月底前完成 B、C 级农房维修、加固工作，10 月底前完成 D 级农房重建工作，12 月底前全面完成入住。甘肃省第十四届人民代表大会第二次会议则通报，要力争在九月底之前让房屋受损的受灾群众全部搬入新家。现已完成灾害损失评估工作，推进灾后重建项目规划，并开始了部分受损危房的维修加固。另据甘肃省积石山 6.2 级地震灾后恢复重建指挥部介绍，灾后重建安置方式包括集中安置、原址重建、维修加固三种方式。根据调研团队一线走访和访谈乡镇社区干部获知，至少刘集乡阳岔村、石塬镇秦阴村和三二家村一社因房屋受损格外严重且存在显著地质灾害风险隐患，需全村集中转移安置。

通常来说，在地震灾害损失评估报告确定为“倒塌”的住房和确定为“严重损坏”（住房安全性鉴定为 D 级）的住房，纳入恢复重建处置；住房安全性鉴定为 C 级和 B 级的住房，纳入维修加固处置。

调研期间，受灾地区农房普遍已经过三到五轮各方各类评估。不过，并非所有农户都知道自家房屋的评级。所有房屋严重受损户都在忧虑房屋重建和维修的成本。为了能够降低房屋修建的成本，减轻家庭经济压力，还曾有住房被评为 D 级的农户向工作人员力争评级改为 C 级。据一位镇干部测算，即便最大可能合并各类政策和贷款工具后，农户仍需承担约 10 万元。

马盼盼、郝南等，《民间组织参与鲁甸抗震屋建设可行性调研报告》（2014 年 11 月）对农户建房成本和资金缺口的测算

“实地调研发现，以 80 平米的钢筋混凝土毛坯房为例，建在路边的房子需要 12 万至 14 万，建在高山地区需要 16 万至 20 万。根据目前公布的房屋重建国家补助标准，3 万元补助资金（低保户为 3.8 万），加 5 万元三年免息贷款，鲁甸灾区重建户依旧面临数万元的资金缺口。”

即便是只需要维修加固的房屋，由于本次受灾地区房屋普遍缺乏抗震结构，如果要实现抗震效果，可能也需要支出较多的费用。

“对于震害较轻的无圈梁、构造柱等抗震构造措施的砌体结构和混合承重农房，通过修复加固能明显提升房屋抗震性能的，应予以整体抗震加固。”——青海省《震后农房修复加固技术导则》（2024 年 1 月）



图 17 积石山县一户典型的砖木结构住房，没有墙角构造柱，墙体纵横连接处裂开。摄影：徐诗凌

福建省泉州市“杜苏芮”台风灾害后的农村住房灾害恢复重建补助政策

2023年7月下旬的“杜苏芮”台风灾害造成福建省紧急转移安置16.24万人，倒塌和严重损坏房屋3357间，一般损坏房屋14998间，直接经济损失147.55亿元。

8月2日，福建省制定下发了《福建省农村住房灾后恢复重建实施方案》。该《方案》提出“原则上，上半年受灾的在半年之内完成重建；下半年受灾的在春节之前完成重建”的时间要求；提倡集中重建，鼓励统规统建，允许统规自建和分散重建，引导到城镇购买住宅。重建房屋按照每户人口3人及以下的80平方米宅基地、4人及以上的120平方米宅基地的标准设计，一般2层半，不超过3层。

在政府补助方面，福建省政府对重点重建户给予每户2.5万元补助，对一般重建户给予每户2万元补助；对需要修缮的，省政府补助2000元/户。对受地质灾害威胁农户避险搬迁并拆除旧宅的，给予每户5万元补助。在此基础上，泉州市政府对一般重建户给予每户1万元补助、对脱贫重建户给予每户2万元补助，县级政府对一般重建户给予每户1万元补助、对脱贫重建户给予每户2万元补助；对修缮户不配套其他补助。（《泉州市做好“杜苏芮”台风灾后恢复重建工作实施方案》，2023年7月31日）

此外，省内因灾受损的农户房屋均可通过政策性保险惠民项目中的农村住房保险申请理赔。以泉州市南安市为例，房屋倒塌受损农户通过省级财政支付保额的基础保险、泉州市农房补充保险和县级农房叠加保险申请理赔，三级理赔额叠加最高可达4.5万元。¹³

福建省的《方案》还提出，当地政府负责组织建材进点，有条件的可实行统一采购；灾后恢复重建用工，尽量通过以工代赈方式使用当地劳动力，增加群众收入。

《“9·5”泸定地震灾后恢复重建城乡住房和市政基础设施重建专项实施方案》（2022）

该《方案》中，统规统建的农村住房户均建筑面积测算标准为120平方米，自建（含统规自建）农村住房户均建筑面积测算标准为150平方米，建安造价平均按1840元/平方米测算。对于恢复重建农户，省级按6万元/户给予灾区算账补助；农村住房维修加固费平均按290元/平方米测算，省级按0.5万元/户给予灾区算账补助，由灾区具体制定分类分档补助标准。此外，支持金融机构制定农房重建优惠信贷政策。

根据该《方案》，自建农村住房户测算造价为27.6万元，维修加固费用测算为4.35万元。

积石山县人社局等部门和中国社会工作联合会等组织已开始组织建筑工匠的分工种技能培训，为开春后的重建做技术人力储备，支持受灾村民提高职业技能和增收能力。

3.4.3 现金援助的适用方向

房屋重建将对绝大多数重建户带来很大的经济压力；相对不那么显见的是房屋维修，尤其是需全面加强抗震结构的房屋（C级），同样可能给农户带来较大的支出。在这种情况下，对

¹³ 《南安人注意！“杜苏芮”已过境！农房遭遇台风灾害可获保险理赔！》，南安融媒，2023年7月28日，<https://new.qq.com/rain/a/20230728A09MRJ00> [2024年1月27日访问]

需要重建和维修房屋的农户提供现金援助，不仅能直接减缓其家庭经济紧缩状况，且可借助设置条件，鼓励农户建造抗震性能好的住房。

- 鼓励使用抗震结构。结合抗震结构建造或加固/改建进程，设置分批发放现金补贴的节点；也可配合政府分批发放补助的进程，在关键抗震结构完成以后一次性发放。
- 鼓励使用合格的建筑材料。与建材供应商合作，发放用于关键建筑材料的代金券；或支持村集体统购建材，并可寻求住建部门的技术支持。
- 鼓励使用规范的建筑技术。对参加过建筑技术培训并取得证书的工人参加本地农房建造或维修项目给予小额奖励（以工代赈）；对于雇用此类工人的农户给予额外补贴；对于按照抗震设防标准建房并因此发生更高支出的施工团队或户主，可考虑给予奖励式补贴。

为了实现更好的效果，住房领域的现金援助项目还可配合其他类型的项目，或与其他项目寻求配合，如工匠技术培训、专家技术指导、在维修重建开始前开展社区抗震知识普及和建筑抗震意识提升的活动等。

此外，统建、搬迁的农户，有可能需要以特定价格购买房产，在农户补贴之外还需再投入相当比例的购房款，此外还需重新建立社会经济关系。对这种情况也可予以支持：

- 适当的购房补贴和迁居的购物消费补贴、代金券，可减少居民适应新的居所环境的成本。

3.5 生计

在灾后恢复重建中，支持家庭和社区恢复生计，是受灾群众恢复生活，防止因灾致贫返贫的重要工作。对灾后生计做支持，需要更为全面地考虑如何利用及如何支持地方市场。该项工作对应《环球计划》“食物保障和营养”章节中的“生计标准 7.1：基本生产；生计标准 7.2：收入和就业”，并与《紧急情况下的牲畜指导方针和标准》(LEGS) 2023 版和《经济恢复最低标准》(MERS) 密切相关。

3.5.1 地方生计状况

“包括中西部地区部分相对较弱地级市在内的县域以下经济，核心逻辑仍然是农业、农村经济，这是广义上的中国农村。”——贺雪峰，《乡村的视角：乡村振兴与共同富裕若干问题解读》

依据本次受灾地区农户家庭劳动力的投入方向，并结合生计多样化程度（如有无劳动力从

事非农产业活动)，我们将本次受灾地区的农户生计策略划分为纯农型、兼业型与非农型。¹⁴

- 纯农型生计：在当地的实际展现也较为多样，有纯粮食种植、粮食种植与特色经济作物种植、农业种植与散养畜牧业、农业种植与集中畜牧业、分散型畜牧业和集约型畜牧业。
- 兼业型生计：多数家庭为兼业型生计策略，即以农业为主并兼其他生计方式，或是以其他生计方式为主、兼以农业为辅助生计方式。其他生计方式多指家庭主要劳动力外出务工，也包括少数经营村里小卖部、粮食收购等。
- 非农型生计：部分家庭由于各种原因没有耕地，以外出务工为主要收入来源。这样的家庭生计结构中没有土地保障，较为脆弱。

积石山县石塬镇某户的兼业型生计

该户五口人。受访者与丈夫长时间在新疆务工，其子在县城小学读书，由婆婆陪读照料，公公在村里照管土地。家中 11 亩地均种植玉米，一年可收入 2 万元；两夫妻在建筑工地每月收入共 8000 元，按每年工作 9 个月计，一年可收入 7.2 万元。不过，2023 年景况不好，只有 6 个月的工作，且尚未领到工钱。地震之前，该户尚有亲友间借贷七八万元。

就调研所见，地震不影响这户人家的生计结构。不过，受访者与丈夫在开春后是否继续出外务工，是否继续谋求务工收入，主要看房屋重建的方式（自建还是统建）是否需要壮劳力在家参与。

积石山县石塬镇另一户的兼业型生计

该户八口人。受访男性 57 岁，与妻子一同照料 84 岁老父和一级伤残的叔叔，养育小儿子和儿媳的两岁儿子，另有大儿子未婚。家中种植小麦供家中口粮；花椒每年可收入 2 万元，但 2023 年春节冰冻天气使花椒树冻伤减产，补种后预期明年收成也减少；玉米每年可收入 1 万多元。原有一亩多地种植西瓜，每年可收入 1 万元，但这片地三年来用于堆积村里农房改造期间的建筑垃圾，每年仅得一千元补偿。此外家中养鸡主要供自家食用。受访者每年有两个月可去青海挖虫草，收入在 2-2.4 万元。不过，家中医疗支出多，每月在医药、食物和衣物上支出四五千。此外，受访者还希望次年给大儿子娶妻，是预期比维修房子更大的一笔支出。

¹⁴ 赵雪雁，生计方式对农户生活能源消费模式的影响--以甘南高原为例 J.生态学报，2015.35(5):1610-1619.

3.5.1.1 种植农业

受灾地区粮食作物主要有小麦和玉米；特色农产品以及经济作物主要有花椒、核桃、油菜以及中草药种植，另有部分村庄因地理位置优势种植西瓜、番茄、青椒等瓜果蔬菜。

几乎所有有耕地农户都种植小麦和玉米。其中小麦亩产 600-800 斤，收购价 1.3 元/斤，由于亩产和粮价等原因，种植小麦常亏本，故农民多减少小麦种植面积，仅供自家食用。玉米亩产 1200-1800 斤，今年收购价 1.1-1.3 元/斤，每亩玉米地可收入 1300-2000 元不等。由于本地畜牧农户多，玉米收成可直接流入本地饲料链条。此外，许多农户也种植少量油菜，自家用油也部分来自于收成。

部分坡地山村种植花椒，是家庭增收的重要作物，但花椒收购单价自 2022 年起从 40-50 元骤降至 20 元左右，许多村民囤花椒而不卖。此外，2023 年春节前后花椒受冻，产量减少。民和县部分村子种植核桃，但访得农户种植品种不好，达不到收购标准。

积石山县石塬镇三二家村的特色果蔬种植

三二家村因大部分村域邻近黄河，水资源较丰富，能够发展蔬菜和水果种植。常见蔬菜品种包括大白菜、包菜、辣椒、西红柿、西瓜，在夏季常由农户直接拉到路边售给来自县城、临夏州的游客。某受访户用一亩三分地种西瓜，在本地售卖，只这一项便可每年收入 1 万元。此外，该村也有农户进行大棚蔬菜瓜果种植，一个大棚建造费十余万，一年收入大约 3 万，多数蔬菜供收购或在大河家镇市集销售，少数蔬菜供游客采摘。

本次地震对农业土地损害较少，部分村社的灌溉水渠受损。总体而言，地震对种植业的直接影响有限。但大部分种植农业中的农户仅能用粮食种植保障自给口粮和基本收入，在地震后也难以通过种植增收。

3.5.1.2 畜牧业

受灾地区畜牧业主要为牛、羊，也养殖猪和鸡鸭鹅等家禽，主要的牛养殖品种为西门塔尔牛，部分地区养殖特色黄牛。畜牧产品是该地区的关键经济产出构成。2022 年，仅牧业本身的纯生产产值就占据了积石山县第一产业总产值的 27% 以上。其中，牛羊养殖占据了绝对的支配地位。

截至 2023 年 11 月，积石山县已经在牛羊肉养殖规范化、规模化方面全年前后投资总计 2.1 亿元，建立了一系列养殖基地¹⁵。养殖业也与本地玉米种植业共同形成了供需链条。调查访得了一些小规模养殖合作社，但大多数养殖户都是个体农户。无论是哪种养殖形式，都受到

¹⁵ 主要数据来源：2022 县国民经济和社会发展统计公报。

2023 年以来市场肉牛收购价格大幅下滑的严重影响。此外，村干部和养殖户都认为养殖业最需要的是贴近本地实际的技术指导。



图 18 在积石山县石塬镇某养牛合作社与饲养员交谈。摄影：杨艳武

地震对畜牧业造成的直接影响为牲畜受伤或死亡，棚舍建筑受损或坍塌。从调研收集资料看，直接影响较大的有大河家镇、刘集乡、胡林家乡、徐扈家乡、柳沟乡、乜藏镇和关家川乡；地震也在短期内影响了药品、饲料补给和技术人员的连续供应，间接地导致牲畜死亡或掉膘。

地震发生后，农业农村部门组织的灾区牛羊收购综合服务队收购因棚舍受损而暂时只能在户外喂养的牛羊，为农户止损。对死亡牲畜和畜棚的修复补助办法尚未公布。此外，保险机构也对因灾死亡的牲畜进行了理赔。不过，穆斯林养殖户因养殖保险理赔理念不合教义，通常不购买保险。

积石山县柳沟乡某养牛合作社

该养殖户使用村合作基金 50 万建起三个大棚。大棚质量较好，打下三米地基到基岩，并做了圈梁，故地震中没有受损。该合作社三年前开始投入 30 多万养牛，每年能营收 10 万，每年需给村里 126 户贫困户分红 3.7 万，余下 5-6 万为自家利润。头一年花费 5 万雇佣人喂养，后为节约成本，只由该户自己喂养。该合作社的青储饲料直接从本村收购，按 1200 元/亩收购带秆玉米，以日租 3000 元的价格租用机器切碎发酵成为饲料。同时，牛粪让村民领走用作燃料和肥料，形成了本村内的微型循环。

调研期间，棚内有牛 40 多头。通常牛直接由屠宰厂拉走后向内地输送，但今年牛出栏价从 1.7-2 万元降到 0.8-1.1 万元，就没有按时卖出。存栏一岁龄小牛每日吃草料 10 斤合 15 元，大牛每日吃草料 20 斤合 30 元，因此已经发生亏损。不过，2023 年即使亏损还是要给村里贫困户分红，承包户对此意见较大。

积石山县刘集乡某养牛合作社

该养牛合作社已经经营 7 年，从村里获得 100 万资金补贴，另有村集体所有、合作社代管的青饲打包机。合作社现有母牛 70 头，公牛 50 余头，雇佣两名工人。政府对母牛、小牛和保险保费都有力度较大的补贴。

合作社每年收入约 12 万元，向全村分红 7 万元。此外，合作社以每吨 700 元的价格从本村和周边村子收购玉米青储，促成本地饲草产业和“粮转饲”转型；向其他养殖户出借或出租大型设备等。

地震使部分棚舍木梁受损，屋顶变形。因兽药在震后供应中断，死了 4 头牛。因该合作社牲畜多，饲料消耗多，也曾发生饲料中断，在牲畜上膘的关键阶段，导致了损失。

3.5.1.3 外出务工

根据一些镇干部测算，外出务工构成了 80% 的当地家庭收入。在多数兼业型生计的家庭主要呈现为老人与孙辈留守家中从事农业生产或接受教育，壮年儿子与儿媳外出务工的家庭生计结构。

多数村民外出后在建筑工地务工。积石山县外出建筑工人的目的地多为新疆，民和县的目的地多为拉萨，一年可以工作八九个月，每月收入在 4000-6000 元。但 2023 年受建筑行业下滑影响，多数只工作了不到半年，部分工人还没有领到工钱。此外，厦门、济南、江苏的电子厂

也是重要的务工地。许多在外务工的村民在地震后提早回到家乡。其中有些人计划在家重建房屋，也有人计划开春继续外出以增加家庭收入。有穆斯林青年表示计划在其他民族过春节期间到南方打工赚钱。

有些村民在家种植养殖的同时，每年有两个月到青海、积石山林区挖虫草，每月可收入一万元。

在县城和镇上创业或务工也是一部分村民的生计选择，由于地方市场营业额降低等原因，他们因地震受到的影响相对更大，可参见前文对地方市场的描述。在本县务工收入水平在2000-3000元。

穆斯林社群省外务工比例相对较低，可能与宗教生活习惯和环境配套有关。

积石山县委县政府在12月28日对社区发出的《关于全面复工复产的倡议书》中，鼓励外出务工，呼唤在外务工人员“安心经商务工，不要担忧，不必返乡”。县人社局也正在积极开展各类职业技能培训，支持务工就业。

金融机构的灾后政策

多家金融机构在地震发生后迅速制定了初期的灾区支持方案，包括贷款展期、现有贷款产品降息等。有些机构已推出针对农户的灾后恢复贷款产品，最高额度50万；对商户的灾后恢复贷款产品额度可达2000万，均为基准利率。其中，甘肃省农信社承诺投放不低于20亿元的信贷资金，其“灾后振兴贷”在1月中旬已投放7766万元。

在地震之前，各金融机构也推出了基准利率的贷款产品支持本地生产经营活动。不过，村民们对待贷款的态度整体较为保守，更优先选择没有利息的亲友间借贷。震后家庭普遍面临经济压力，可能会驱动农户们更多地寻求贷款。

3.5.2 现金援助的适用方向

虽然近年农业利润空间小，仍是受灾村民必须倚赖的稳定生计基础。在农业上保收增收可弥补家庭资金缺口。在灾后恢复和重建初期，现金援助可以贡献的方向包括：

- 补助养殖棚舍修复、农田水利设施等，尤其支持引入新的建筑材料和技术。
- 补助种植用肥料和养殖用草料、粮食和牲畜过冬所需用品等。
- 通过有条件的现金补助，支持村集体形成可持续的合作社项目，支持构建本地养殖与饲草的供需链，减少养殖成本。

- 通过有条件、限定用途的现金或代金券补助，辅以引入专业商业和研究力量参与，支持养殖和种植户根据市场需求调整农作物和牲畜品种，使用专业技术指导等。
- 注入资金，支持农产品连接市场，尤其是支持返乡青年和能人向农产品价值链后端延伸，包括开拓销路、增加粗加工环节等。

本次地震受灾地区农畜牧产品面临的困境主要是销路问题，传统的零散农户和小型集体作坊式的生产方式很难有稳定的外销途径，难以与主流商业体系中的同质商品竞争。提高生产效率和商品质量、促进产品销售仍是解决或者舒缓问题的主要方向。社区内形成有机循环也是可行的支持方向。

“在发钱之前，通常要花三到六个月做好沟通。任何一个发钱的项目，其实仍然是在做人的工作。我们花很大精力在陪伴。”——四川海惠助贫服务中心

4 报告发现

4.1 固定性过渡安置期的综合需求

地震受灾地区和受灾群众已从紧急状态中走出，逐渐进入并努力适应安置区的生活，并开始对恢复重建自己的生活产生预期、做出规划。在这个阶段，在新形成的平稳秩序中，他们在继续做出各种改善生活的努力。我们可以将他们的需求大体分为几类：

- 即时性需求：在新形成的固定性安置区的生活中，仍有许多需要改善的方面。相比应急阶段，这个时期的需求并非关乎即刻的生死，但仍然是迫切的需要，实际上密切关系到人们更长时期内的身心健康。
 - 物资。在这个阶段浮现的物资需求多是个性化的，或是属于某些细分人群，例如儿童的图书玩具和小件御寒物资、家庭的肉蛋奶消费等。一些家庭并非没有能力立即购买这些物资，但对家庭灾后重建经济压力的预期压缩了其消费意愿。
 - 社区管理治理。作为将要在新的物理环境中度过未来大半年时间的社区，安置区里有熟悉的村人和村干部，也有陌生的设施和新的际遇，需要形成新的生活和劳动习惯。在诸如环境卫生、厕所、洗浴、易受损人群照料等方面形成管理和服务，不仅是改善当前生活的需求，也是减少未来健康卫生风险的重要手段，还可以成为灾后村民自主参与社区事务的良好契机。
 - 社会关系与易受损人群。在新的空间中，不同人群的活动范围发生改变，既有的社会关系也在变化。例如，幼童、妇女、老人和部分残障人群的日常活动范围都发生了改变，一定程度上会使他们在社会关系网络中的角色发生变化，需要避免他们的能力、自主性和未来的生活发展在这个过程中受到损害。
- 长期预期性需求。典型关系到住房维修和重建、生计恢复与发展等。
 - 资金缺口。在维系基本生活、农业生计活动支出和社会保障支出之外，住房及其中的家具用品构成最大笔的开支，超出大部分农户当前的收入和储蓄能力。
 - 技术缺口。要实现建筑、种植、养殖和农产品加工销售等方面的可持续发展，都需要更好的技术支持。
 - 连接缺口。长期恢复重建和灾后发展过程中将需要发生许多社区内外的资源和关系链接，与市场产生新链接等。

对于上述多类需求，现金补助、代金券、以工代赈等工作手法都可发挥作用，主要发挥的作用有三重：缓解受灾家庭经济压力；促进地方市场系统持续发挥作用；鼓励自主性、鼓舞自助互助精神、融合人群与社区关系，引入良好的技术理念。

需要注意的是，并非只需要现金援助项目就可达到良好的支持效果。社会工作手法、技术培训和指导、与市场 and 多元专业力量的链接等，不仅是满足人群需求的多种手段，更应与现金援助项目相辅相成，是现金项目取得理想效果、避免风险的必要元素。

4.2 受灾地区对现金援助的认知

现金援助中的各种工作手法常年为政府在救灾赈灾、脱贫振兴中使用，是基层干部和群众所熟悉的。这也给社会组织开展现金援助提供了良好的拨付渠道、操作技术、认知和组织动员方面的基础。例如：

- 农户的“一卡通”和社保卡已广泛成为政府现金补贴补助的发放渠道，包括普惠性的和特殊人群照料性的现金发放；
- 村里公益性岗位普遍存在，在灾后也有效运行；
- 在执行这些工作，以及脱贫攻坚、乡村振兴的过程中，各级干部形成了良好的群众工作方法和信心。

不过，丰富的现金援助实践和政策也带来需要避免重叠的问题。社会组织需在前期调研中专门考察拟援助领域的补贴补助政策、增收扶持政策、贷款政策等。

互联网商业和金融技术虽然主要在较年轻人群中普及，但其地域覆盖的广泛性也给在现金援助中使用数字支付和数字代金券提供了可行条件，且具有难以替代的数据管理便利。不过，调研期间也发现有一些问题需要注意，例如：

- 数字技术的可及性。并非所有人群都熟悉数字支付技术，需要配备一定的技术指导。不过，数字代金券也可藉机促进村民们建立数字身份和自己的电子支付渠道。
- 城镇中已经得到普及的网购快递条件在本次地震受灾地区仍未得到充分发展，电商渠道比较受限。设计以互联网为渠道或工具的现金援助方案需格外关注。
- 互联网工具的配套使用，可能便利但也可能加重基层干部的工作负担。

总体来说，调研访得的干部和群众都对各种形式的现金援助持欢迎态度。



图 19 调研组与镇干部座谈。摄影：李卓思

4.3 本地市场状况

本次地震后，地方市场的供应和运营在几天后即开始恢复，受地震直接影响相对不大。相关政府部门对价格和供应监管到位，金融服务机构快速恢复日常业务。这一切条件具备通过市场递送援助、支持受灾群众从市场满足自身需求的基本条件。官亭镇市场可能在未来一段时间内做建筑维修或重建影响市场开放，是个例外。

在市场可及性方面，部分路段因排危险等原因短期间断，可能影响商品流动和周边村民出入市场。除此之外，受灾群众均可以步行、电动三轮车、公交车、汽车等交通方式出入地方市场。不过，家庭里掌管财务、出外做采购的通常是男性，很可能不能完全反映女性的需求。许多年轻人使用网络购物，在镇上取快递；也有年轻人通过网络直播售货。

虽然地方市场的运营没有受到很大的直接影响，地震带来的家庭财产损失却降低了家庭消费能力，对财务紧缩的预期压抑了家庭消费意愿。节衣缩食会是部分家庭应对灾后家庭经济状

况的策略。但由此可能增加营养摄入减少、就医减少、少年失学、家庭暴力等多种风险。

就此而言，通过发放现金、代金券、以工代赈等方法，增加受灾群众收入，会是缓解灾后家庭经济压力、促进地方市场活力的有效切入点。

在中国，突发性自然灾害发生之后，政府反应迅速有力，地方市场恢复速度快，通常会很快具备实施现金援助的条件。在紧急响应阶段，就可以开始考虑现金援助方案，并着手进行相关的前期调研。在各方响应速度快的情况下，结合市场采用现金援助，还能避免大量捐赠物资造成的重复、堆积、浪费等现象。

4.4 执行风险

不过，考虑各种形式的现金援助项目时，也需要考虑不同层面的风险因素。

- 环境层面。在本次地震灾后状况中，政府法规、市场监管、治安安全都很稳定，有利于现金援助和其他各类援助项目的执行。环境层面需要注意的主要是地质灾害风险可能再次阻断道路，影响商品和人员流通。也需要注意雨季可能发生局部山洪。
- 项目层面。可能出现的问题包括：
 - 项目设计不合理。包括：
 - 项目目标对象选择不当。资源和项目容易集中到最易到达、最为人知的村镇，方便项目的执行和传播，但对于偏远的受灾村镇来说，他们可能并没有公平地得到支持。在一个社区里，设置不当的项目也可能无法支持弱者，例如，将以工代赈岗位设置为技能要求高的任务，无法覆盖本来生计手段就少的村民。领域选择上可能也会出现这样的问题，政策补贴补助充分的领域，相对来说就不太需要现金援助。
 - 项目内容设计不当。将社区里原本志愿互助的活动设置为以工代赈任务，可能损害地区文化；代金券限定的物资或服务并不是受益对象认为有必要或有价值的，等等。
 - 现金额度与项目预算测算问题。如现金补助和岗位补贴数额相对当地消费和收入水平过低或过高，未考虑适用税种或免税范围，未测算汇款结算成本等。
 - 过度依赖村社既有的治理结构。这样，现金援助可能就仅仅成为了自上而下发放资源的又一个力量，而无法在社区社会工作和村民参与的基础上，促进和谐的社区关系和有效的社区治理。

《腾讯公益慈善基金会河南水灾专项资助评估报告》(2022年12月)

“村庄依托原有的秩序开展项目，能够看到会存在一些让村民感觉到不公平的现象。495位参与以工代赈项目的村民中185人(37.37%)认为项目存在以工代赈给的资金不够问题；156人(31.52%)认为项目存在以工代赈的劳务分配不公平问题；55位村民(11.11%)因为项目跟邻居产生了矛盾。这证明，村庄社区治理能力提升仍有很大的空间，借助公益项目促进社区治理仍有很大潜力。”

- 社区沟通不够。只通过惯常的手段(如宣传栏)传播项目的话，项目的信息可能无法触及所有受灾家庭，在后续可能引发不公平感。
- 对部分人群做援助可能引发不理解。尤其对当地社会较边缘的人群做现金援助前，有必要对其家庭和社区进行充分沟通，避免因为对项目意图的不理解而引发矛盾，乃至对易受损人群的伤害。针对部分人群的现金如果用以户为单位的“一本通”为拨付渠道，更需要做好家庭成员的沟通。回访也有助于跟进了解情况。
- 身份核验问题。例如，户口登记名字与“一本通”、银行账户等登记名字不一样；与此相关的，部分人群没有独立银行账户，等等。
- 数据安全。尤其在数字代金券和数字货币的项目中，机构需要参照《个人信息保护法》等相关法律法规和伦理指引，专门论证和考虑受益人个人身份和行为数据的采集和处理问题。
- 商业合作伙伴。尤其在代金券项目中，合作商家的资质、商品质量、配合态度等，会很大程度上影响项目的质量和效果。
- 机构层面。可能包括：
 - 能力学习。例如，市场调查、家庭收支调查等，可能是项目工作人员没有使用过的调研方法；社区参与和沟通的意识和技能等，可能是机构需要发展的技能。
 - 地方关系。项目执行中，可能因为工作过程(例如需要细分人口数据、社区沟通要求不同等等)或不顺利而发生与基层干部、地方政府和合作伙伴的不和。为此，应当在项目前期充分做好沟通，建立信任。