

以工代赈思想与实践的演进*

朱 玲

摘 要：以工代赈是一种缘起于救灾防灾的扶贫济困制度安排。这一制度设计的思想基础在于，在向急需救济的劳动者及其家庭提供援助的同时，必须防止福利依赖和劳动力市场扭曲。政府或民间组织筹集物质资源，投资于公共工程建设，专门吸纳有劳动能力的灾民或贫困群体参加。这就既为社会创造财富，又为工程建设者提供短期就业，从而促使其发挥个人潜力获取收入。以工代赈萌芽于先秦，兴起于北宋，成熟于清代。民国时期，非政府组织为其注入国外的现代基金与工程管理经验。在当今中国，以工代赈的理论、政策和实践拓展到减贫与发展领域。

关键词：救灾减贫 公共工程 就业促进

一、减贫赈灾理论框架中的以工代赈

在当今减贫理论和政策研究中，“以工代赈”指的是政府或民间组织通过投资于贫困地区基础设施建设，一方面为经济增长创造物质基础，另一方面为贫困人口或灾民提供短期就业机会，使之通过参与工程建设获得食物或现金收入。这便是国际上称为公共工程的扶贫项目。1993年10月11—14日，在美国弗吉尼亚州阿利会议中心（Airlie House, Virginia, USA）召开的贫困人口就业问题国际研讨会上，与会的国际食物政策研究所、联合国粮食及农业组织、联合国世界粮食计划署、国际劳工局和世界银行等国际组织的代表，以及来自中国、南亚、南美和非洲的官员与学者，对公共工程作为减贫政策工具的理念达成了广泛共识。中国经济学人提交会议的研究成果，展示了改

[作者简介] 朱玲，中国社会科学院经济研究所、中国社会科学院大学经济学院，邮政编码：100836、102488，电子信箱：lingzhu51@vip.163.com。

* 在笔者写作过程中，何伟、陈昕、忻燕翔、徐建青和王新怀协助搜寻文献和统计数据，何伟制表和编辑全文，谨在此一并致谢。

革开放进程中的以工代赈制度创新及其缓解贫困的作用，并以国际通行的分析范式对以工代赈的政策实践给予了令人信服的理论总结。与会者认为，中国的以工代赈模式为国际减贫事业提供了有益的新经验（杜润生，1994：3；von Braun，1995；Zhu and Jiang，1995）。这些新经验既包含中国传统的赈灾防灾和减灾智慧，又拓展了扶贫济困的理论、政策和实践。

二、以工代赈的思想传统和历史实践

（一）官方以工代赈思想的形成和政策实践

与其他发展中国家相比，中国的以工代赈理念和政策实践可谓源远流长。据历史学者对先秦至民国的文献梳理，有关以工代赈的思想最早见于《管子》一书。其中提到：“若岁凶旱水洩，民失本，则修宫室台榭，以前无狗后无彘者为庸。”也就是主张，在遭逢水旱大灾而百姓难以务农之际，国家应修建宫殿厅堂，雇用那些连猪狗都养不起的穷人，以使其务工为生。最早见于文献记载的以工代赈实践，发生在齐景公执政时期（公元前547—公元前490年）。《晏子春秋》记述，齐国有次发生水灾，景公拒绝放粮赈济，相国晏婴（公元前578—公元前500年）便借景公欲修“路寝之台”（君王处理政务要事的宫室称为路寝）之机，扩大建筑规模，增加工价，雇用灾民，并加长道路和延缓工期。历时三年，既修成高台宫室又使灾民得以饱足。^①

从这些史料可见：第一，以工代赈的思想和实践萌芽于春秋时期的齐国；第二，当时的政策目的，在于缓解灾民中极端贫困者的饥饿从而维持社会稳定；第三，工程经费来自国库，形成的建筑尚不能定义为公共工程，因为“宫室台榭”仅部分用于政务，而多半属于供君王享用的消费性资产。

以工代赈的思想直到西汉末期王莽主政时才表现出明显的进展。桓谭（约公元前23—公元56年）主持了一场关于黄河水患治理的大讨论。他提出，

^① 《管子》卷21《乘马数第六十九》，《四库备要》第52册，中华书局1936年版，第178页；《晏子春秋》卷5《内篇杂上第五》，《丛书集成》本，商务印书馆1937年版，第45页。以上转引自程天宝（2009）。

雇用无业贫民参与治河，可同时取得消除水患和救民疾苦之效。^①但在当时，这些设想并未付诸实施。及至唐代，以工代赈的实践方转向救荒中的修筑堤防和疏浚水道等水利工程（张兆裕，2016）。

以修建农田水利和城寨工程为主的以工代赈活动在北宋时期兴盛起来。其特点一是由多位主政地方的名臣发起。如范仲淹、欧阳修和沈括等德才兼备的官员，根据当地的灾情组织实施土木水利工程，筹资筹粮雇用灾民参与。二是朝廷逐渐跟进，特别是在熙丰变法时期（1069—1076年），制定条例使以工代赈成为国家政策。例如神宗熙宁六年（1073年）朝廷规定，灾年间除其他法定赈济措施外，动用“常平钱谷”（政府用以平抑粮价和应对饥荒的粮食储备），招募饥民流民中的少壮劳力修建农田水利设施。^②三是民间以工代赈兴起，即朝廷激励乡绅富户出资出粮并组织施工（杨世利，2005）。在以工代赈理论方面，王安石借助变法弘扬了以往的传统。到了南宋，董煟（？—1217年）编撰的中国第一部荒政学专著《救荒活民书》刊行。其中强调，修堤浚河、兴修水利对于安置救助流民可谓公私两便。^③

相较于北宋，南宋和元代的以工代赈活动趋于式微，但在明代重又兴起而且组织方式更加多样。首先，以工代赈工程从农田水利扩展到整修学校、城防和寺观等。其次，资金来源除了朝廷拨付、地方官府自筹和乡绅富户捐助以外，还有摊派。例如，或令富户按田亩出资，招募饥民疏浚河道；或修堤时组织圩内贫富互助：大户按亩出粮，小户且家贫者则按亩出工并领取粮食作为报偿。

明代以工代赈思想的进展，主要表现为针对工程内容和实施时机的政策争论。争论的焦点在于：其一，灾年兴修农田水利是否“妨农劳民”。对此，洪武年间（1368—1398年）的苏州府通判徐屋（1344—1405年）于灾年组织浚河修堤的同时，理直气壮地回应：水不退则难以耕田，兴修水利怎会妨害农业；况且，让有田者出资出力，解救参与工程的饥民于旦夕，为使人民安乐而劳动百姓，怎能谈得上扰民。^④其二，灾民就业与休养生息何者优先。嘉

① 《汉书》卷29《沟洫志》，中华书局1962年版，第1697页。转引自张兆裕（2016）。

② 《康济录》卷3《兴工作》；《续资治通鉴长编》卷230，熙宁五年二月壬子；《续资治通鉴长编》卷248，熙宁六年十二月甲戌。以上转引自杨世利（2005）。

③ 参见李文海、夏明方（2003）。

④ 王鏊：《姑苏志》卷40《名宦》，第729页。转引自张兆裕（2016）。

靖年间（1522—1566年）的户部尚书许讚（1473—1548年）认为，大灾之年当停止工程，“与民休息”。广东金事林希元（1482—1567年）则向朝廷进呈《荒政丛言》，强烈主张“兴工役以助赈”。他认同灾年应停建宫室台榭之类的工程，但力证官府出财以修水利、固城防，既有助于公共事业又能赈济灾民，可谓一举两得。^①在此背景下，明代以工代赈工程多在青黄不接的时节施工。现在看来，这既是农民出工的机会成本较低的时候，也是缓解农户缺粮困难的当口（张兆裕，2016）。

清代的荒政继承和发展了历代延续下来的理念、措施和实践，建立了以政府为组织中心的救灾救济制度。仅仅是系统记载的救灾、备荒措施就达12项之多，例如，建立和维护粮食储备系统以应对市场风险和自然灾害，并把粮仓主要建立在县城和小市镇。又例如，灾年间主要动用蠲赋、赈济、借贷、工赈等政策手段，帮助灾民和流民渡过难关。此时的以工代赈措施也实现了制度化和标准化（牛淑贞，2005；周琼，2011），其主要特点在于：

第一，信息收集和查勘规划制度。朝廷通过地方官员收集粮价、气候和降雨等资料，以预测何时何地可能发生严重缺粮并制订应对方案。地方官府还对需要疏浚的河道以及有待修葺的城垣、堤防和道路等公共设施加以查勘，依据轻重缓急排序并制定修建规划。一旦遭灾，便根据规划和预案实施以工代赈工程。

第二，资金预算及筹集发放原则。首先，以工代赈费用从正项钱粮中开支。其次，工程区分为“官修”和“民修”两类，官府承担民堤民埝修筑费用的一半。再次，分类设定工程造价、用材规格、施工质量和工钱支付标准，允许各地官府因地制宜加以调整。

第三，直接救济和以工代赈紧密配合，以使灾民普遍分享救助机会。例如乾隆三年（1738年），甘肃巡抚元展成（？—1744年）在兰州赈灾，他在直接救济老弱残疾群体的同时，将青壮灾民登记造册，每日募集2000—3000人筑城，每人每天发放工钱6分银。为扩大青壮劳力受益面，令出工者20天轮换一次。^②

① 《明世宗实录》卷134，嘉靖十一年正月甲戌，第3183页；林希元：《荒政丛言》，载俞森《荒政丛书》卷2，《文渊阁四库全书》第663册，第39页。以上转引自张兆裕（2016）。

② 《清实录·高宗纯皇帝实录》（二）卷69，乾隆三年五月丙子条，中华书局1985年版，第115页。转引自周琼（2011）。

在古代以工代赈史上，清代雍正时期（1723—1735年）至乾隆年间（1736—1795年）的制度和工程组织水平都达到了一个高峰。事实上，清朝鼎盛时期的整个备荒和救灾体系都比以往朝代更加完备。这首先是因为，中央集权下的官僚制度已经成熟和稳定；其次，国家既有改善百姓生活的政治意愿，也有集聚和利用大量资源组织救灾的能力；再次，经济增长强劲，国家和社会具有相对雄厚的财富积累（李伯重，2002；魏丕信，2006）。

（二）民间以工代赈中的国际合作与中外理论及方法的融合

从古代到近代，以工代赈项目的实施都既有政府规划、投资和组织，又有民间社会群体的积极参与。在战争和灾害频发、政府财政拮据和国家行政能力减弱的情况下，二者在筹资和救灾重建中的功能互补与密切合作，对于及时缓解灾民的苦难更是至关重要。不仅如此，开放且又活跃的社会组织还有效地促进了思想和制度的创新。从这个角度看，以工代赈的思想、制度和实施方式传承到民国又增添了新的成分。最突出的是，引入国外资源，实行民间国际合作，将救灾防灾、倡导农民合作与推进乡村建设相结合。成立于1921年的中国华洋义赈救灾总会（简称：华洋义赈会，英文名：China International Famine Relief Commission）便是一个著名的案例。

华洋义赈会创办之时，正值北洋军阀当政时期。1920年夏，河北、山东、山西、陕西、河南5省发生严重旱灾，受灾人口2000万，死亡人数50万。^①北方大旱发生之时，军阀割据混战，北洋政府财政困难，只好在关税上附加5%，筹集400万元作为赈款，交给北京国际统一救灾总会发放。此前，在华传教士组织的慈善团体已深入灾区开展救济活动。救灾进程中，中外人士共同组织的赈灾团体纷纷涌现。次年，这些团体联合成立中国华洋义赈救灾总会。其创新之处主要在于（刘招成，2003；薛毅，2005，2010；杨琪、徐林，2005；渠占辉、霍亚松，2005；蔡勤禹，2009；朱浒，2013）：

第一，以地方赈灾团体自愿联合的方式，建立多国人士参加、救灾防灾活动覆盖中国多数重灾区的民间社会组织。除中国公益人士以外，还有来自欧美十多个国家的800多名外籍人士参加，其中传教士占80%之多（650

① 参见桑润生编著《中国近代农业经济史》第136页（农业出版社1986年版）。转引自薛毅（2005）。

人)。之后,中方成员日渐增多并担任了义赈会的总干事。华洋义赈会在成立之初,即确立了超然于宗教和政治之外的组织原则,明晰定位于救灾防灾领域。这既决定了该组织的专业性又保持了它的开放性,使之在战争频仍、政府财政困难、百姓大多贫穷的情况下,有效推进赈灾和乡村建设活动将近30年(1921—1949年)。华洋义赈会不但培养了一批公益项目管理人才,而且还留下了一笔宝贵的理论和实践遗产。

第二,引入农村社会经济研究,把增强农民抗风险能力纳入防灾决策与实践。每逢大灾,华洋义赈会都迅速投入生命救济(“急赈”)。平时则实施防灾项目,例如兴建水利设施和修筑公路铁路等大规模的以工代赈工程(“工赈”)。不仅如此,华洋义赈会还拓展防灾理念,尝试举办农民教育和进行农事试验(改良作物品种),倡导小农互助合作并支持信贷合作社经办“农赈”,以降低农民的脆弱性。

拓展防灾理念和实践的依据,首先来自村庄、农户和县长调查。1922年,华洋义赈会出资,委托燕京大学教授戴乐仁(John Bernard Tayler),从9所教会大学聘用61名学生,去往河北和江苏等5个省份的240个村庄从事问卷调查。对这项调查的统计分析,为义赈会决策机构提供了丰富的信息,例如农村人口的社会经济特征、小农的资金需求,以及他们落入高利贷陷阱的状况,等等。1921—1924年间,南京金陵大学农学院教授卜凯(John Lossing Buck)组织的7省17县2866户农家调查,对农户的抗灾能力和急需的防灾措施亦做出颇具说服力的评估(卜凯,1936)。其次,华洋义赈会的防灾思想与实践,既是当时社会改良潮流的一部分,也与其他民间组织及有识之士开启民智、促进农民合作与乡村改造的努力遥相呼应。例如,晏阳初等人发起的平民教育及乡村试点,陶行知等人推动的乡村教师培养,黄炎培等人创办的职业学校和乡村改进试验区,梁漱溟等人组织的村治与乡村建设研究和实践,等等。

第三,与政府合作,推广现代救灾防灾理念和实践经验。华洋义赈会成立之初,就确定了与政府关系的边界。一是不替代政府的救灾防灾职能,二是辅助政府的能力不足之处。正因为义赈会与政府之间实现了能力及资源互补,双方的救灾防灾努力才取得事半功倍的效果。这突出地表现在以下两点。

首先,争取政府的资金支持。虽然义赈会始终获得海外捐助(例如华侨团体及个人、美国华灾协济会和红十字会等组织捐赠的经费),但是为了实现

预定的救灾防灾目标，义赈会亦积极地面向中国政府和社会筹款。据义赈会出版物记载，1920—1930年间，来自中国政府的资金占义赈会经手资金总额的31.3%。其次，接受政府委托的救灾防灾业务或为政府提供政策咨询。例如，1931年江淮发生特大水灾，国民政府救济水灾委员会委托华洋义赈会代为制订施赈方案，同时借用义赈会总干事章元善担任该委员会总干事。当时草拟的方案便是先以急赈救济灾民，再办工赈修复江河堤岸，接着实施农赈以恢复农事。华洋义赈会负责办理农赈事务，从该会最初开展农村信贷合作试验的河北省，抽取了上百名合作社骨干，到灾区帮助农民组建互助社。义赈会将赈款贷放给互助社，也把农村合作组织从北方推广到南方。与此相关，1935年国民政府实业部增设合作司，任命华洋义赈会总干事章元善担任首任司长。这就使该会得以借助国民政府的力量，把农村合作事业延伸到更广阔的区域。

第四，委托灾区工程技术机构和专家负责实施大型以工代赈项目。例如，1928—1930年间西北大旱，华洋义赈会与陕西省政府联合组织渭北水利工程委员会，筹建大型灌溉工程泾惠渠。工程交由时任省水利局局长兼总工程师的水利专家李仪祉主持，历时5年（1930—1935年）竣工，一举改变了关中农民靠天吃饭的局面。又例如，1936—1937年间，四川发生特大旱灾。华洋义赈会总会与四川分会和重庆分会合作，一方面开展急赈救助生命，另一方面通过投资公路铁路建设为灾区劳动者创造就业机会。其中，1936年开工的成渝铁路由华西公司承建，义赈会则派人前往监察灾民食宿待遇，并督促施工方建立卫生处为工人提供医疗服务（杜俊华，2010）。

第五，推行现代公益基金管理流程，预防资金滥用或渗漏。在赈灾防灾项目启动前、实施中和结项阶段，分别实行严格的调查、监督、核查、报告和公布制度，以防止贪污和资金低效率使用，并保证应赈灾民受益。不仅如此，华洋义赈会总干事章元善在任职国民政府救济水灾委员会期间，还把第三方评估引入灾情和救灾成效调查，从而在更大范围内推广和强化赈灾管理制度。该委员会委托卜凯教授组织的江淮灾区调查不仅在当时影响甚广，而且为后世留下了不可多得的历史资料（金陵大学农学院农业经济系，1932）。

（三）小结

在从先秦到民国的两千多年里，以工代赈作为荒政理论、制度和实践的

组成部分逐渐萌发、丰富和拓展。从修筑殿堂城郭为灾民创造记工受食的机会，到聚焦于农田水利道路建设并吸纳灾民就业，以工代赈成为与直接放赈相匹配的救灾防灾手段。20世纪20—40年代，中国本土经验与国外理论及方法顺畅融合，不但有力地促进了政府和非政府组织的合作，而且把现代公益基金管理和工程管理引入以工代赈项目；同时，还把公共工程建设与农村社会经济研究相结合，把救灾防灾活动与推动乡村建设和农民互助合作相结合。所有这一切，为当代以工代赈与减贫济困理论及政策实践的发展奠定了坚实的基础。

三、当代以工代赈理论与实践的发展

中华人民共和国成立以来，包括以工代赈在内的救灾防灾理论和实践传统不但得以继承，而且还随着社会经济和科学技术的进步而不断发展。特别是在改革开放时期，救灾防灾与消除贫穷和生态保护等可持续发展目标联系在一起。以工代赈不再仅仅用于救灾防灾，而是作为延伸到扶贫领域的重要政策工具，强化了其中包含的社会共济功能。对这一转变及其社会经济影响的理论研究，亦取得国内外公认的学术成果。

（一）计划经济体制下的以工代赈理念与实践

20世纪50—70年代，以工代赈依然是常用的救灾救济手段。但从政府表述的救灾方针来看，居于首位的政策措施是“生产自救”。1950—1953年间，第一次和第二次全国民政工作会议反复阐明，救灾工作必须贯彻生产自救、节约渡荒、群众互助、以工代赈，并辅以政府必要救济的方针。周恩来总理在1963年9月的中央工作会议上再次强调：救灾的方针，第一是生产自救，第二是集体的力量，第三是国家支援；这样三结合，才可以渡过灾荒。

至于以工代赈，自1953年全国民政会议之后即从救灾方针的表述中被移出。该会议认为，此后国家在经济建设中将不断兴修各种工程，必然优先吸收灾民参加，无需特别强调，这些工程建设就可以起到以工代赈的作用（孟昭华，1999；崔艳红，2011）。现有的史料表明，生产自救与以工代赈的相通之处是，为受灾劳动者创造就业和收入；明显的区别则是，以工代赈立足于公共工程建设，而生产自救更多地发生在直接生产领域。

在诸多救灾政策工具中，中央政府之所以把生产自救置于首位，首先是因为这条措施来自中国共产党领导根据地农民救灾的经验。它的实施方式与民国时期华洋义赈会组织的“农赈”相似，差异在于生产自救包含着政府的全程扶助。具体说来，政府从信贷、购销和物资调配等多个环节，支持以互助合作形式组织起来的灾民恢复生产、重建家园。以下案例可对此加以说明。

1949—1950年间，多地旱、冻、虫、风、雹、水、疫等灾害相继发生或多灾并发，中央政府在筹集和拨付灾民救济粮和水利工赈粮的同时，要求灾区政府因地制宜，组织灾民从事纺织、草编、熬硝、打油、漏粉和运输等副业及手工业生产，并指示供销社帮助灾民解决产品销路。为此，还拨付灾区用于发放贷款的农贷粮、用于收购灾民纺织品的土布粮，以及支付灾民运输劳务的运价粮，等等（王金香，2000）。1953—1955年间，人民银行根据政务院指示，在积极支持灾区农民开展信用合作的同时，紧随救灾和重建的资金需求，发放防汛、排涝、口粮、种子、农具、耕畜、副业和水利等项目贷款（中国人民银行总行，2000a，2000b，2000c）。

其次，农业集体化和人民公社政社合一组织的建立，既方便政府行政系统深入基层迅速稳定灾区社会，也利于灾民通过参与有组织的生产活动逐步实现灾后重建。例如，1966年邢台地震紧急救灾阶段（救人）刚一结束，政府一方面从轻灾区抽调干部健全重灾区基层组织；另一方面，从非灾区派遣农机技术员到灾区修理大型农机具和排灌设备，派遣兽医救治受伤牲畜。同时，政府支持生产队根据社员年龄、性别和体能调配人力资源，搭建房屋、整修农田和水利设施，恢复农业生产并最终实现灾年粮食丰收（孟昭华，1999）。

计划经济体制的确立，不但强化了政府组织灾民生产自救的能力，而且也赋予了以工代赈等其他救济救灾措施鲜明的时代特征。其一，政府具备了前所未有的资源调度权力，大中型基础设施项目按中央集权计划程序投资建设，与灾情发生时间脱离了直接联系。例如，以根治黄河、海河、淮河为目标的水利工程项目，建设工期并不局限于灾荒年份，因而为灾区和非灾区的“民工”（农村劳动力）提供了较长时段和较高频率的做工机会。

其二，政府通过人民公社管理系统配置人力资源，“征调”能力空前强大。参加交通水利等基础设施建设的民工组织程度，超越以往任何历史时期。1966—1976年，各公社派往建设工地的民工多为青壮劳力，按班排连营系列

实行军事化组织，一般承担土石方作业。由于生产大队本就设置民兵连，民工对此等组织方式也并不陌生。

其三，在以小型水利工程建设为内容的以工代赈项目中，工资以生产队为单位实行内部重新分配，实质上是作为直接救济款发放。例如，1966年，内蒙古民政厅在以工代赈款项分配细则中规定：凡有劳动能力又有困难的人，参加小型水利工程的劳动或者其他集体劳动，除照常记工参加生产队分配外，还按所做劳动工分给予救济。其发放标准，是使劳动者本人能够维持稍高于无劳动能力者的生活水平。有劳动能力但尚可自力更生的人，从事农田水利基本建设及其他活动，只记工分并参加生产队分配但不予救济（邓金河，2014）。可见，这种规则一方面使生产队分担工程建设的部分人工费用；另一方面，授权生产队“平调”本队投劳者的工资，其结果必然削弱对“自力更生”劳动者的激励。

其四，参加大中型基础设施建设的民工均可获得工资，但工资水平过低。1969—1970年间，笔者由生产队派遣参加西韩铁路（西安—韩城）建设，本公社的民工队伍专事碎石备料劳作。每人每工日可得1.5斤（750克）粮食、0.5元现金，生产队不予记工（在工地投入的劳动不参加生产队收入分配）。那时候，农家规模一般超过五口。单个民工在极其节约地消费后尚可留存些许工钱，可是并不足以养活家人。况且，当时若无粮票也难以买到粮食。工程项目中的普工工资设定显然未考虑民工家庭的生存，又或许是假定民工的家人可以从生产队获得食物。

笔者所在的生产队位于陕西渭北高原尧山阴面的干旱地带。该队在1969—1970年间的收入分配中，每个工日（10个工分）仅值0.29元，每个劳力只分得夏粮35公斤，故而生产队社员参加铁路建设的机会成本并不高。事实上，计划经济体制下农村普遍存在着饥饿和贫穷。无论哪个地区的农村劳动力，在参加国家大中型工程建设期间，都不但可使本人获得一定程度的食物保障，而且还因外出务工就食为家人节省一份口粮，同时也会争取少许非农现金收入。这一切，无疑可暂缓工程参加者全家的饥饿和贫穷。鉴于此，无论这类基础设施建设吸纳的民工是否为灾民，工程的实施都有以工代赈之效。

（二）以工代赈在改革开放中的减贫济困效用

以工代赈的思想和实践历经两千多年的丰富和拓展，顺理成章地延续到

改革开放年代。以工代赈政策的决策者、组织实施者、工程建设者和理论研究者，不但传承了历史经验的精华，而且分别在各自的活动领域取得了出色的创新成果，从而为全球减贫事业做出了具有中国特色的贡献。

20世纪80年代以来实施的以工代赈项目，仍然包含救灾减灾的政策设计，但它更多地是作为一种扶贫措施，既为贫困地区创造经济增长条件，又致力改善贫困人口生活，以缓解和消除绝对贫穷为目标（朱玲，1990）。这一政策转变的前奏是1978年关于真理标准问题的大讨论，它带来了中国共产党及全社会的思想解放和实事求是作风的回归。这不仅引致史无前例的改革开放，而且也促成决策层对贫穷根源的再认识和对减贫方案的新设计。

依照马克思主义经典作家的预见，贫穷必将随着私有制的消灭而消除，然而问题并非如此简单。20世纪50年代的中国土地改革、农业集体化和城市社会主义改造消灭了私有制，从而也消除了财产所有权分配悬殊引起的阶级贫困。但计划经济体制导致整个经济缺乏激励和效率，加之国家对农业的强制性积累和对人口自由迁移的禁令，致使相当规模的农民及其家庭陷入长期贫穷，且又把冻馁之虞集中在乡村。在乡村地区，不仅有人多地少条件下的大量隐性失业者，还有众多由生态环境恶劣、社会发育不足、基础设施和公共服务薄弱、人力资本水平低下造成的区域性贫困人口，也有与社会保障措施欠缺相联系的脆弱群体。由此可见，单凭财产分配制度的改变不足以消除贫穷。出自不同根源的贫穷，需要不同的政策工具予以解除；多种因素导致的贫穷，需要采用综合性的政策组合来应对（朱玲、蒋中一，1994；朱玲，1998）。

这也就不难理解，改革开放何以使中国消除了饥饿和现行标准下的绝对贫穷（2010年不变价格下人均可支配收入2300元/年）：第一，农民渐次赢得曾丧失于计划经济体制的经济自由，及时抓住社会经济转型和工业化城市化的机遇创业就业，凭借自己的努力大幅度地减少了饥饿和贫穷；第二，国家高层决策群体回应公众诉求，引领人民转向市场经济，实现了长时段的高速经济增长；第三，政府不断强化基础设施和人力资本投资，并将社会保障制度推广到全国城乡；第四，全社会动员，针对受限于不利区位和能力薄弱而未能充分利用经济增长机遇的群体，持续采取综合扶贫措施，以保障全体人民分享经济增长的好处（朱玲、何伟，2018）。

改革开放中出台的以工代赈政策，其目的正在于强化贫困地区基础设施和公

共服务，并为贫困劳动者创造就业和收入。1985—1997年，中央政府下拨价值298亿元的粮食、食油、棉花、布匹和中低档工业品，用于贫困地区的道路和饮水设施建设、中低产田改造、河道疏浚、贫困户房屋和卫厕修建等项目。贫困地区的农户通过参与项目，获得作为劳动报酬的实物或工业券。这笔投资之所以采用实物形式，一是因为在计划经济向市场经济转型初期，它们属于库存积压物品，二是因为这些物品恰可满足贫困人口的温饱需求（朱玲、蒋中一，2014：1—3）。

对于西部地区而言，此番投资不啻为改善当地基础设施状况投入了强有力的启动因素。以公路建设为例，1950—1984年间，贵州省公路建设投资总和约2亿元。仅1985—1987年，以工代赈修路的各种资金总和就达2.4亿元（朱玲，1990）。20世纪90年代末，中国进一步从计划经济向市场经济转型，政府无需继续调拨处理积压的库存工业品。与此同时，贫困人口的食品保障目标业已实现，政府投向以工代赈项目的资源因而也改用资金形式。

随着国家经济实力日趋强盛，以工代赈项目的投资总额逐渐增大。2002—2010年间，592个国家重点贫困县每年获得的以工代赈资金共计40亿元左右。“十三五”期间（2016—2020年），中央和地方政府总共投入以工代赈资金335亿元（平均每年67亿元），用于农村中小型基础设施建设、小流域治理、林田草场建设等项目共计2.5万个（见表1）。“十四五”期间（2021—2025年），政府还将继续投资以工代赈项目，聚焦于巩固脱贫成果并与乡村振兴战略相衔接（央视网，2021；国家发展和改革委员会，2021）。

无论是投资规模还是工程等级，以工代赈项目的设计和实施都以量力而行、先易后难、循序渐进为原则。仍以公路建设为例，1990年修筑的县乡公路多为四级路（中国等级公路标准中最低的一级），路面皆为土石铺设。进入21世纪以来，这些道路不但加宽加固，路面覆盖沥青，而且向村道、省道和国道伸展，进而连通高速公路和高铁交通网。这无疑同时提高了以工代赈和国家西部大开发项目的投资效率，且进一步疏通了贫困地区与外界之间的人流、物流和信息流（国务院新闻办公室，2021）。

正因为如此，以工代赈政策把救济、增长和发展有机地联系在一起。贫困劳动者通过参加以工代赈工程建设获得短期就业和收入，这还只是第一轮减贫效应，随之而来的间接收益还可持续多轮。例如，20世纪90年代初，贫困地区的贫困户从以工代赈项目中得到的工资收入，最多形成农户当年可支配收入的1/6。又例如，1985—1987年间，贵州偏僻山区建成公路2150公里，

公路沿线很快出现新建小企业 1331 个，新增非农就业岗位 13 万之多，正可谓由短期就业的创造而引致长期就业的增加（朱玲、蒋中一，1994）。

表 1 以工代赈项目的公共投入和就业创造（1984—2020 年）

| 类别 | 数量 |
|------------------------------|----------|
| 1984—2000 年累计安排以工代赈资金(含实物折资) | 1670 余亿元 |
| “十三五”期间： | |
| 中央安排资金 | 约 300 亿元 |
| 地方安排资金 | 超过 35 亿元 |
| 支持项目 | 2.5 万个 |
| 提供短期就近就业岗位 | 110 多万个 |
| 向参与务工的贫困群众发放劳务报酬 | 超过 35 亿元 |
| 劳务报酬占中央资金比例 | 超过 10% |

资料来源：国家发展和改革委员会 2021 年发布的《全国“十四五”以工代赈工作方案》（国家发展和改革委员会地区振兴司提供定稿）。参见央视网（2021）、国家发展和改革委员会（2021）。

自 20 世纪末东南沿海一带工业化城市化提速，发达地区产生的劳动力需求愈益增大。欠发达地区的青壮劳动者随之借助交通信息网的延伸和劳动力市场的形成，从本地就业转向跨城乡跨地区就业。哪里有工作、哪里能获得较高的收入，他（她）们就去往哪里。可以说，贫困农村的劳动力以远距离流动的方式，融入了整个国家的工业化城市化进程。几乎与此同时，国家扶贫政策的瞄准对象从贫困县逐步下沉到乡镇、村庄、农户及个人。所有这一切变化，反过来又导致以工代赈项目组织方式的重大调整。

其一，中央和地方政府投资比例显著改变，项目参加者的无酬劳动随之取消。中央政府最初下达以工代赈投资项目时，要求省级政府以 1:1 的比例匹配资金，意在改革计划经济时代的中央全额拨款制，以激发地方政府推动经济发展的内在动力。问题是，欠发达地区的政府大多财政拮据，只好多方采取变通对策。一方面，以资金捆绑使用的名义，用中央拨付 A 项目的资金去匹配 B 项目。另一方面，大量使用农民“义务工”和“积累工”，用无酬劳动替代有酬劳动，把一部分本应作为工资发放的项目经费用于购买工程材料，以至工程建设耗用的工日当中，农民的无酬劳动占一半以上。

无酬劳动不但削减了贫困劳动者的福利，而且也弱化了以工代赈的扶贫济困作用。这种情形因相继出台的财税制度改革得以扭转。一是1994年分税制改革，使中央财力相对于地方日渐雄厚。二是2003年农村税费改革和2006年取消农业税，致使义务工和积累工制度逐步取消。以工代赈项目投资中的央地比例随之多次调整，村级以上公共工程建设中的无酬劳动亦逐渐消失。

中央政府还在以工代赈计划中明确划定劳务支出额。例如，2009年的以工代赈计划规定，6.55亿元作为劳务支出（约为投资总额的16.4%），必须足额发放给参加工程建设的贫困农民。“十三五”期间，中央投资约占以工代赈资金总额的89.6%（300亿元），地方投资约占10.4%（35亿元）。项目共创造短期就业岗位110多万个，平均每个岗位的工资额约为3100余元。国家发展和改革委员会在2020年制定的《全国“十四五”以工代赈工作方案》中还特别强调，将劳务报酬占中央资金的最低比重从10%提高至15%（央视网，2021；国家发展和改革委员会，2021）。

其二，村民委员会筹资筹劳更加规范。农村税费改革前，村委会曾为以工代赈项目筹资筹劳。这样做的前提是项目投资形成的资产或原有资产增值归受益村庄或受益农户，饮水设施和基本农田建设项目便是如此。农村税费改革后，在村庄内部无论是筹资还是筹劳，均需按照“公益事业建设一事一议”的程序办事。筹资对象为所议事项受益人口，筹劳对象为受益人口中的劳动力。而且，免除脆弱群体（五保户、低保户、退役伤残军人、孕妇及分娩未满一年的妇女）的出资或投劳任务。就以工代赈项目中的村道改造和饮用水入户工程而言，受益者须匹配资金的立项规定，往往使急需援助的贫困村或特困户得不到项目。近年来，特困群体出资义务由财政专项资金承担的方案，解决了扶贫项目距离援助对象只差“最后一公里”的难题（朱玲，2018）。

其三，项目施工机械化程度提高，既减轻了工程参加者的劳动强度又提高了施工效率。贫困地区以工代赈项目开展初期，完全采用劳动密集型技术，甚至可以说是重体力劳动为主的“人海战术”。以贵州的县乡公路建设为例，1985—1987年间修筑公路6500多公里，再加上桥梁、隧道和渡口建设，共完成土石方工程7700多万立方米，耗用工日1.1亿个。相形之下，全省除小型工程指挥车外，仅配备了20台小型压路机（4.2万元/台）。

最近三十多年间，贫困地区政府和居民的财力连续增长，基础设施建设

技术不断进步。与青壮劳动力迁移相对应的是，留守村庄的劳动力以老人和妇女为主。加之市场用工价格上涨，以工代赈项目施工越来越多地采用机械，项目吸纳的普工一般只承担辅助工作。这在村庄自筹资金实施的公共工程建设中也是如此。2020年，笔者在陕北吴堡县一个山村见到“填沟造地”工程。村委会雇用工程队全机械化作业，工程所用普工为本村有劳动能力且乐意就近务工的贫困老人，年龄多在60—70岁，每日工资120—150元。

如今，视乡村留守人口状况就近创造就业和收入的理念，已深入村庄基层。自2013年中央决策层开始推行精准扶贫战略，公益岗位设置制度从城市扩展到乡村，并与低保制度、贫困户和残疾人扶持制度相结合，为留守村庄的老弱劳动力增加了一条就业途径。有的学者认为这是以工代赈制度的新发展，有的学者视其为瞄准弱劳力的工作福利制度（吴国宝，2018；唐丽霞、张一珂，2019）。实质上，无论是借助公共工程建设还是设置公益岗位，都是运用公共政策工具为贫穷或困难群体中的劳动力创造就业机会，以激励他们发挥个人潜力争取收入。

立足于公共工程建设基础之上的以工代赈项目有一个鲜明的特征，那就是它还包含资产创造。工程竣工形成的资产或者为原有资产带来的增值，有的归国家，有的归受益村庄，有的归受益农户。与此相关，以工代赈项目明显有别于其他扶贫措施之处，正在于它直接用以改善农户的生产和生活条件。对此，《全国“十四五”以工代赈工作方案》给予了清晰的表达：一是继续投资农村公益性基础设施，改善村容村貌和人居环境，提升发展条件；二是重点投资产业发展配套基础设施，推动农村特色优势产业发展壮大。针对公共投资形成的资产，国家发展和改革委员会还部署实行资产折股量化分红。通过“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的方式，将以工代赈中央资金形成的资产折股量化给村集体经济组织、易地搬迁安置社区或村集体领办的农民专业合作社，建立合理的利益联结机制，让广大农户分享收益（国家发展和改革委员会，2021）。这意味着，以工代赈项目必将紧密配合乡村振兴战略的实施，进一步推进公共资源分配制度的创新。

（三）小结

计划经济体制下的大中型基础设施建设，对于其吸纳的农村劳动力具有以工代赈之效。但这些工程既未瞄准贫困地区和贫困人口，也无其他扶贫政

策配套。农村小型农田水利工程建设，则更多地由生产队分担人工费用。工程建设费用中即便包含工资支出项，也因生产队内部的再分配程序而作为直接救济款发放，故而淡化了以工代赈的含义。

改革开放时期，以工代赈的思想和实践取得突破性进展。这主要表现为理论和政策边界的拓宽，即从救灾防灾领域延伸到缓解和消除绝对贫穷。几乎是在同一时期，其他发展中国家也在实施基于公共工程建设的扶贫项目。然而，多数国家的项目尚未取得中国这样显著的减贫功效（Sakketa and von Braun, 2019）。从国际比较的角度观察，当今中国以工代赈的理念和实践有如下特色：

第一，与南亚和非洲一些发展中国家主要借助外援实施公共工程项目不同，中国的以工代赈靠的是国内资源，只在遭遇特大灾害时例外。例如1998年发生特大洪灾，中国政府将联合国世界粮食计划署援助的粮食，全部用于灾区以工代赈（朱玲，1999）。除了此等特殊情况，政府制定以工代赈计划的依据，是救灾和扶贫的需要，为此而配置的财力物力亦出自本国。这就为政府提供了足够的决策空间，长时段、大规模地投资于贫困县域的基础设施和公共服务。随着越来越多的人口脱离贫穷，项目投资愈益聚焦于深度贫困乡镇和村庄，以改善贫困户的生产和生活条件。

第二，以工代赈政策与国家的西部大开发战略互为补充，在通过基础设施和公共服务投资为欠发达地区经济增长创造条件的同时，亦为贫困人口提供短期就业和收入。更重要的是，以工代赈政策不仅把救济、增长和发展联系在一起，而且还使贫困劳动者得以突破偏僻封闭的社会经济环境，以短期就业促进长期就业：或是在当地创业，或是外出务工经商，从而凭借自己的努力摆脱贫困。

第三，无论是为救灾还是为扶贫，以工代赈政策瞄准的都是受灾或贫困人口中具有劳动能力的群体。鉴于此，中国政府将其作为以就业促进为特征的社会共济手段，与其他扶贫措施和社会保障制度相匹配，成为乡村社会安全网的组成部分。

在计划经济转向市场经济、农村劳动力大规模转移和工业化城市化快速推进的情况下，以工代赈项目的设计和实施亦发生重大变化：其一，把就业技能培训纳入投资范围；其二，用机械化施工替代“人海战术”；其三，取消无酬劳动和实物工资，依据工程属地劳动力市场的价格信号，支付工程参加

者现金工资；其四，在公共工程形成的资产分配中，逐渐向村庄和农户倾斜，以使农村基层民众更多地分享公共投资的收益。

四、来自经济史和经济思想史的启示

中国的以工代赈也就是国际上称为公共工程的扶贫济困措施。这其中蕴含的经济学意义首先在于，从资源配置的角度考察，无论是大多数灾民还是长期贫困者，可供其支配的生产要素中唯劳动力资源相对丰富。在向这些群体提供援助的同时，还必须防止福利依赖和劳动力市场扭曲。鉴于此，政府或民间组织筹集物质资源投资于公共工程建设，专门吸纳有劳动能力的灾民或贫困群体参加。这就既为社会创造财富，又为工程建设者提供短期就业，从而促使其发挥个人潜力获取收入，故而堪称积极的社会共济手段。

其次，从制度安排的角度观察，就业促进的经济学逻辑贯穿于先秦以降的中国以工代赈思想和实践，但每一历史阶段的人们都为其打上了特有的时代印记。这是因为，以工代赈犹如人类社会活动体系中的一粒原子。特定时期的社会经济政治制度、人文与自然环境、生产技术水平和财富积累状况等因素，使得这种社会共济的制度安排各有千秋。这在以下几个时间节点上表现得尤为突出。

第一，以工代赈的思想和实践萌芽于春秋时期（公元前770—公元前476年）的齐国。从《管子》陈述的救灾主张和《晏子》记载的以工代赈措施可见三个特点：首先，每逢大灾冲击，农耕社会即生产中断、百姓流离失所。为了保存人口和维持社会稳定，当政者必须救助灾民；其次，财富聚于王公贵族，在国君不愿开仓放赈的情况下，执政大臣只好实施以工代赈；最后，国君允准动用“公帑”修建宫室台榭而非公共工程。

第二，以工代赈兴起于北宋（960—1127年）。这首先表现为，朝廷和民间的救灾意愿、财富积累及社会管理能力均增强，以工代赈与直接放赈等措施并用，分别用于救助灾民中的劳动力和老弱病残群体。其次，为了救灾防灾并吸纳灾民就业，官府和民间纷纷筹资，组织修建农田水利和交通设施等公共工程。

第三，清代雍正至乾隆年间，经济增长强劲、社会财富趋于雄厚，形成了以政府为组织中心的救灾救济制度。以工代赈作为古代荒政理论、制度和

实践的组成部分走向成熟，标志在于政策实施过程的制度化和标准化。首先，朝廷在全国范围内建立信息收集和查勘规划制度。一旦遭灾，便根据规划和预案实施以工代赈工程。其次，确立资金预算及筹集发放原则。以工代赈经费从朝廷正项钱粮中开支，同时分类设定工程造价、用材规格、施工质量和工钱支付标准，并允许各地官府因地制宜加以调整。

第四，20世纪20—40年代，军阀割据、战争频仍、民穷国弱，政府和社会组织在救灾和重建中的密切合作与功能互补，对于挽救灾民生命和缓解他们的疾苦功不可没。基于民间国际合作的华洋义赈会在争取国外物资援助的同时，成功地促成中国本土救灾防灾经验与国外理论及方法相融合。在将近30年的公益活动中，该组织不但把紧急救助、以工代赈、倡导农民合作和推进乡村建设结合在一起，而且还把农村社会经济研究、现代公益基金管理和工程管理引入以工代赈项目。此外，通过与政府职能部门的合作，顺势而为地传播新知识和推广新经验。

第五，中华人民共和国成立以来，社会经济制度的变革使得以工代赈的实施范围和组织方式亦发生巨变。20世纪50年代确立的计划经济体制，为优先发展重工业和城市偏好的国家战略提供了资源保证。农业集体化和政社合一的人民公社组织，为国家对农业实行强制性积累和禁止人口自由迁移提供了制度保证。与此相联系，城乡差距和地区差距固化并加剧，贫困集中于乡村尤其是西部地区乡村，农业和农民抗灾能力极为薄弱。以工代赈作为一种主要应用于乡村救灾防灾的措施，与农民生产自救和政府救济相匹配。

计划经济体制下，国家调度物资和人力资源的能力以及行政系统深入乡村基层的程度，超越以往任何历史时期。到了20世纪60—70年代，农民参加公共工程建设的组织方式，也因为准军事化而空前严密。不过，工程建设的以工代赈含义逐渐淡化。小型农田水利建设一般由生产队承担人工成本，政府则按计划拨付少许工程材料。划拨资源中即使包含工资款项，也因生产队内部的再分配而转换为直接救济款。国家大中型基础设施建设虽然吸纳农村劳动力从事土木工程，但并不必然瞄准灾民和贫困人口。

始自1978年的改革开放，赋予以工代赈鲜明的社会经济转型特色。农民经济自由的回归和人民公社制度的消解，激励大多数农村人口凭借主动性和创造性摆脱了饥饿和贫穷。可是，还有10%以上的农村人口因区位不利和能力薄弱而处于贫困陷阱。中国政府在领导人民谋求经济高速增长的同时，致

力于消除贫穷并实现共同富裕。故而从20世纪80年代起，即开始推行“扶贫开发”政策。以工代赈理论、政策和实践随之突破了救灾防灾边界，拓展到减贫与发展领域。

瞄准贫困地区的以工代赈项目，以农村中小型基础设施建设为主，或多或少地内含经济增长取向。例如，以工代赈项目实施中修建的乡村道路，最终与西部大开发投资形成的高速公路和高铁相连，不但促进了当地经济增长，而且为贫困人口进入发达地区劳动力市场创造了条件。

在计划经济转向市场经济的过程中，乡村社会保障制度逐渐建立和完善。持续的以工代赈项目投资，高频率地为贫困劳动者提供了短期就业和收入。这一功效与其他扶贫措施和社会保障制度相兼容，使得以工代赈成为乡村社会安全网中必不可少的环节。

如今，中国已实现在现行标准下消除绝对贫穷和全面建成小康社会的目标，继而向着第二个百年奋斗目标即全面建成社会主义现代化强国迈进（国务院新闻办公室，2021）。在漫长的新征程中，以工代赈依然有用武之地。首先，重灾和瘟疫还会发生且极具破坏力，以工代赈仍可服务于救灾与重建。其次，为了缩小乃至消除现代化进程中的城乡差距，有必要持久地通过公共工程建设，改善村庄基础设施和公共服务，以补齐乡村特别是欠发达地区乡村的短板。再次，为了防止低收入人口陷入贫困，还需要继续采用以工代赈措施，为这些群体创造就业和收入。

以工代赈的思想与实践自诞生之时起，就相互促进不断深化。可以预见，二者还将随着社会、经济、自然、人口等因素的变化而继续发展。

参考文献：

- 卜凯，1936，《中国农家经济》（中国七省十七县二八六六田场之研究），张履鸾译，商务印书馆。
- 蔡勤禹，2009，《传教士在近代中国的救灾思想与实践——以华洋义赈会为例》，《学术研究》第4期。
- 程天宝，2009，《试论先秦时期的水灾与赈济》，《河南社会科学》第5期。
- 崔艳红，2011，《论新中国建立以来我国政府防灾救灾思想的演变》，《岭南学刊》第3期。
- 邓金河，2014，《探析建国初期内蒙古的以工代赈政策》，《呼伦贝尔学院学报》第1期。
- 杜俊华，2010，《华洋义赈会与抗战前夕的四川旱灾救济》，《甘肃社会科学》第6期。

- 杜润生, 1994, 《以工代赈与缓解贫困·序》, 载朱玲、蒋中一《以工代赈与缓解贫困》, 上海三联书店、上海人民出版社。
- 国家发展和改革委员会, 2021, 《一图读懂〈全国“十四五”以工代赈工作方案〉》, https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fgzy/xmtjd/202108/t20210813_1293543.html?code=&state=123, 最后访问日期: 2021年9月28日。
- 国务院新闻办公室, 2021, 《中国的全面小康》, http://www.xinhuanet.com/politics/2021-09/28/c_1127910843.htm, 最后访问日期: 2021年9月28日。
- 金陵大学农学院农业经济系, 1932, 《中华民国二十年水灾区域之经济调查》, 金陵大学农学院印行, <https://www.doc88.com/p-20799043481781.html>, 最后访问日期: 2021年9月28日。
- 李伯重, 2002, 《十八世纪中国的官僚制度和荒政》(书评), 《读书》第10期。
- 李文海、夏明方主编, 2003, 《中国荒政全书》第1辑, 北京古籍出版社。
- 刘招成, 2003, 《华洋义赈会的农村赈灾思想及其实践》, 《中国农史》第3期。
- 孟昭华, 1999, 《中国灾荒史记》, 中国社会出版社。
- 牛淑贞, 2005, 《试析18世纪中国实施工赈救荒的原因》, 《内蒙古大学学报(人文社会科学版)》第4期。
- 渠占辉、霍亚松, 2005, 《华洋义赈会赈灾防灾的实践飞跃及意义》, 《天津大学学报(社会科学版)》第2期。
- 唐丽霞、张一珂, 2019, 《从以工代赈到公益性岗位——中国工作福利实践的演进》, 《贵州社会科学》第12期。
- 王金香, 2000, 《共和国初期的生产救灾》, 载农业部农村经济研究中心当代农业史研究室编印《共和国农业史料征集与研究报告(第三集)》, 内部资料。
- 魏丕信, 2006, 《十八世纪中国的官僚制度与荒政》, 徐建青译, 江苏人民出版社。
- 吴国宝, 2018, 《用好公益岗位扶贫这一政策工具》, 《人民论坛》第29期。
- 薛毅, 2005, 《华洋义赈会述论》, 《中国经济史研究》第3期。
- 薛毅, 2010, 《民国时期乡村建设运动中的华洋义赈会》, 《南京晓庄学院学报》第2期。
- 央视网, 2021, 《以工代赈将成乡村振兴亮点 带动脱贫人口等农村低收入人群在家门口务工就业》, <http://news.cctv.com/2021/06/04/ARTIbRBw2eqwP0byDRLp1YBM210604.shtml?spm=C94212.P4YnMod9m2uD.ENPMkWvfnaiV.70>, 最后访问日期: 2021年9月28日。
- 杨琪、徐林, 2005, 《试论华洋义赈会的工赈赈灾》, 《北方论丛》第2期。
- 杨世利, 2005, 《宋朝以工代赈述论》, 《中州学刊》第3期。
- 张兆裕, 2016, 《明代工赈述论》, 《安徽史学》第6期。
- 中国人民银行总行, 2000a, 《中国人民银行总行关于结合生产救灾发放农贷的补充指示》(1953年), 载中国社会科学院、中央档案馆编《1953—1957 中华人民共和国经济档案

资料选编（金融卷）》，中国物价出版社。

中国人民银行总行，2000b，《中国人民银行总行关于今冬明春灾区农村金融工作的指示》（1954年9月2日），载中国社会科学院、中央档案馆编《1953—1957 中华人民共和国经济档案资料选编（金融卷）》，中国物价出版社。

中国人民银行总行，2000c，《中国人民银行灾区到期农贷减免缓收处理办法》（1955年10月6日），载中国社会科学院、中央档案馆编《1953—1957 中华人民共和国经济档案资料选编（金融卷）》，中国物价出版社。

周琼，2011，《乾隆朝“以工代赈”制度研究》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》第4期。

朱浒，2013，《辛亥革命时期的江皖大水与华洋义赈会》，《清史研究》第2期。

朱玲，1990，《公共工程对乡村贫困地区经济增长、就业和社会服务的影响——关于80年代以工代赈政策实施情况的典型调查》，《经济研究》第10期。

朱玲，1998，《转型国家贫困问题的政治经济学讨论》，《管理世界》第6期。

朱玲，1999，《救济与重建——1998年洪涝灾害之后的个案研究》，《经济研究》第4期。

朱玲，2018，《改革与发展中的乡村社区公共服务筹资制度：国有农场案例研究》，《学术研究》第2期。

朱玲、何伟，2018，《工业化城市化进程中的乡村减贫40年》，《劳动经济研究》第4期。

朱玲、蒋中一，1994，《以工代赈与缓解贫困》，上海三联书店、上海人民出版社。

朱玲、蒋中一，2014，《以工代赈与缓解贫困·再版前言》，载朱玲、蒋中一《以工代赈与缓解贫困》，格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。

Sakketa, Tekalign Gutu, and Joachim von Braun. 2019. “Labor-intensive Public Works Programs in Sub-saharan Africa: Experiences and Implications for Employment Policies.” ZEF Working Paper No. 180.

von Braun, Joachim (ed.). 1995. *Employment for Poverty Reduction and Food Security*. International Food Policy Research Institute.

Zhu, Ling, and Zhongyi Jiang. 1995. “‘Yigong-daizhen’ in China: A New Experience with Labour-intensive Public Works in Poor Areas.” *Development Policy Review* 13 (4): 349–370.

Evolution of Theories and Practices of “Yigong-daizhen”

Zhu Ling

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences;
School of Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: “Yigong-daizhen” is an institutional arrangement originated from disaster relief and prevention. The institutional design of “Yigong-daizhen” is established on the thought to deliver the aids to the labors and their families with urgent needs while avoiding welfare dependency and labor market distortion. It serves for poverty alleviation in a way that governments or civil societies invest in the public works and employ the poor labor from the disaster affected. Based on the public works investment, the assets are created for the society while the poor get the short-term jobs and earnings with their own effort. “Yigong-daizhen” was initiated during the Pre-Qin period and boomed in the earlier Song Dynasty. “Yigong-daizhen” was then further institutionalized in Qing Dynasty. During the period of the Republic of China in Chinese Mainland, the non-government organizations introduced the modernized approaches from abroad into the funds and projects management of the “Yigong-daizhen” program. The theories, policies and practices of “Yigong-daizhen” have been extended and well applied to the poverty reduction and sustainable development programs in present China.

Keywords: Disaster Relief and Poverty Reduction, Public Works, Job Creation

JEL Classification: H50, I38, J20

(责任编辑: 王姣娜)