

整合财政资金与捐赠资金 共谋灾后重建

■ 冯俏彬 周雪飞 郭佩霞

汶川特大地震发生后，国内外许多单位和个人通过各种渠道捐款捐物，支援灾区。截止到6月10日12时，国内外捐赠款物已达444.32亿元。管好用好捐赠资金，积极开展灾后重建，已成为当务之急。

捐赠资金的使用和管理有待规范

在我国，尽管接受捐赠的慈善机构在业务上均接受民政部门的指导，但捐赠资金仍然是相对独立的资金，其使用和管理有待规范。一是资金比较分散，统一性和协作性差。我国捐赠资金平常状态下主要由民政部门、红十字会、中华慈善总会、中国扶贫基金会等接受的捐赠资金构成。后两个机构在各地并无分会，而民政部门和红十字会这两大捐赠资金体系均不存在自上而下的统筹关系，各地民政部门依据本地需要使用，上下级政府之间不联通；各级红十字会依据本地需要和自身工作开支，总会与各地分会之间只存在业务指导关系，不存在管理与被管理关系。二是监督力度弱，公开、透明不够。在发达市场经济国家，捐赠资金受到捐赠人、公众、媒体等的严密监督。在我国，总的来说慈善组织发育不全，捐赠资金管理主要依靠行业自律和主管部门的监督，外部监督即来自捐赠人、媒体、公众的监督比较欠缺，透明度不高，善款使用上随意性很大，效率较低。

财政资金合力捐赠资金 重建家园待有期

汶川特大地震灾后重建任务异常严峻，所需资金极其庞大。因此一方面需要对重建资金量有所预计，另一方面需要统筹考虑全社会可用资金量，特别是将财政资金与捐赠资金一起整合使用，共谋灾区重建，非常必要。

1. 成立“灾后重建资金协调小组”，建立财政资金与捐赠资金的协调机制。由于捐赠资金和财政资金分别属于两个体系，如果分别运行，很可能造成资金投向上的重复或盲点。因此，可考虑在财政部门 and 民政部门之间成立“灾后重建资金协调小组”，及时沟通各自资金的使用意向，避免重复投入，共谋灾后重建大计。

2. 财政资金的使用重点应是保“两基一公”。这次地震造成四川、陕西等省共21个县市区受损，受灾面积很大。但经过调研，发现灾情有轻有重、损失有大有小。如民房方面，乡村房子倒塌情况严重，城镇就好一些。即使在汉旺镇这样灾情十分严重的地方，镇上还是有一部分房子虽然震裂但结构并未受损。政府要积极鼓励灾区百姓生产自救，财政在灾后重建上应当守住“两基一公”的投入方向，即逐渐恢复灾区的基础设施、保障老百姓的基本生活需要和尽快恢复学校、医院、政府机关等公共服务设施，此外

的开支，财政不宜大包大揽。

3. 尽快将对灾民的实物救济转为现金救济。现在，在几个受灾严重的地区，灾民均由政府集中安置，生活所需从食品、饮水到生活用品均统一配发，这种方式是不可持续且效率较低的，一旦各地捐赠物资耗尽，当地政府就无东西可发；另一方面，配发方式在一定程度上剥夺了灾民的消费选择权，他们对此并不很满意。因此，在安置点附近应尽快恢复商业，提供公共生活区，减少灾民大锅饭，提高资金效率。

4. 甄别灾民实际情况，能纳入现行救助体系的尽快纳入，现行制度不能覆盖的要尽快制定出新的制度，以实现救灾资金管理的规范化。中央财政已向灾区政府下达了25亿元的临时生活救助，由于事发突然，现在还缺乏标准和条件，因此，转入灾区重建后的第一要务就是甄别损失，制定救助标准，发放现金，以引导灾民恢复正常的生活秩序。另外，及时将地震造成的“三孤”人员从临时救助转入制度化的社会救助和社会保障体系。

5. 以社区为单位建立灾害损失评级制度，灾民自评与社区群众评议相结合，防止在后期政府补偿分配中出现新的不安定因素。

（作者单位：西南财经大学）

责任编辑 戴开成