

中国扶贫基金会

芦山地震灾后重建项目第二季度阶段报告



中国扶贫基金会
2018年7月



目 录

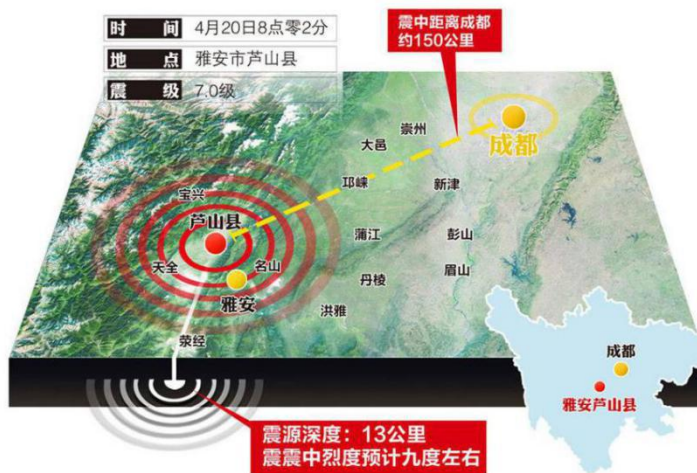
一、项目简介.....	1
(一)、项目背景.....	1
(二)、项目目标.....	1
(三)、项目受益对象.....	2
二、项目实施.....	2
(一)、项目管理.....	2
1、单部门专项，多部门协作.....	2
2、前置化项目调研.....	2
3、大众化项目设计.....	3
4、专业化项目管理.....	3
5、常态化项目反馈.....	3
(二)、项目实施概况.....	3
1、贫困社区的产业发展.....	4
2、社区就业机会提供.....	4
3、教育、卫生、健康等公共服务领域.....	4
4、以弱势群体为核心的社区服务和照顾系统建设.....	4
5、注重培养致力于与灾民共同发展的组织和能力.....	5
(三)、项目介绍.....	5
1、灾害管理类项目——芦山地震紧急救援项目.....	6
2、社区综合发展类项目.....	6
3、卫生健康类项目.....	11
4、教育支持类项目.....	13
三、资金管理.....	16
(一)、资金收入情况.....	16
(二)、资金支出情况.....	16
1、项目资金支出.....	16
2、项目执行费支出.....	17
四、项目结项.....	16
附：《“4·20”芦山地震灾后恢复重建项目评估报告》	



一、项目简介

(一)、项目背景

2013年4月20日，四川省雅安市芦山县发生里氏7.0级地震，中国扶贫基金会第一时间启动应急响应机制，开展紧急救援行动。本次“4.20芦山地震”，总受灾人数达



231 余万，193 人死亡，12211 人受伤，四川省直接经济损失 851.71 亿元，其中灾区房屋损毁严重，累计农村住房倒塌 18.63 万间、严重受损 43 万间；城镇住房倒塌 6700 多间、严重受损 8 万多间。因地震造成的房屋重建，导致了大规模的因灾致贫和返贫现象。社区因灾致贫和返贫，不只是体现在灾民不能支付房屋重建的资金方面，同时受伤群体劳动能力受损或丧失，家庭收入来源和家庭照顾更加脆弱、社区互助能力消解、社区福利能力降低等方面，都在一定程度上加剧灾区人民生活的脆弱性。地震发生后，中国扶贫基金会第一时间启动应急响应机制，开展紧急救援行动，并在充分调研及可行性分析的前提下，开展芦山地震灾后重建项目。

(二)、项目目标

“4.20”芦山地震灾后重建项目是以开展地震灾区重建、发展灾区生计为宗旨的公益项目。通过在灾区实施包括紧急救援项目、爱心助学类项目、基础设施类项目、生计发展类项目、卫生医疗类项目、小额信贷类项目等在内的 19 个大项目，为地震灾区的百姓营造一个新家园，为因灾致贫和返贫的弱势群体打造一个和谐的社区。



(三)、项目受益对象

“4.20”芦山地震灾后重建项目受益对象不仅涵盖了村民、学生、农民工、教师等弱势群体，也包含了医生、合作社社员等需要关注的群体。

项目覆盖的区域包括：崇州市、巴中市、达州市、雅安市雨城区、名山区、天全县、荥经县、宝兴县、芦山县、石棉县、汉源县等 11 个区县 70 个乡镇共计 140 余村，受益人口超过 15 万人。

二、项目实施

(一)、项目管理

项目实施过程中，实行“单部门专项，多部门协作”的项目管理策略，遵循“前置化的项目调研、大众化的项目设计、专业化的项目管理、常态化的项目反馈”四大原则，按照灾后重建项目统一规划，将项目顺利执行。

1、单部门专项，多部门协作

根据我会各部门的项目执行经验及优势，将芦山灾后重建的 19 个项目精确分配到对应部门，充分发挥各部门在相关领域项目上的专业性，在项目执行过程中，做到项目的精细化管理。各部门在项目执行过程中，又与其他部门保持协作关系，对优势资源进行互利共享，从而最大限度地发挥项目效益。

2、前置化项目调研

芦山地震发生后，于 2013 年 4 月 23 日至 4 月 30 日组建专家评估工作组，前往灾区开展灾后重建需求评估工作，在较短的时间内完成《四川“4·20”芦山地震灾后重建需求评估报告》，并在此基础上制定了灾后重建项目专项规划。对灾后重建工作的需求分析，于紧急救援阶段就已经完成，这对灾后重建工作的开展起到了关键作用。



3、大众化项目设计

根据项目调研情况，掌握灾区实际需求，以受灾社区为主战场，以受灾贫困人口、因灾返贫、因灾致贫人口为主要对象，以受灾社区可持续生计系统恢复、小微基础设施修复和公共服务体系改善为核心，设计出 19 个大项目，项目覆盖区域大，受益面广，受益人口多。大众化的项目设计保证了灾后重建项目的大众化受益效果。

4、专业化项目管理

地震发生后，我会积极启动应急响应，成立灾后重建项目指挥部并对灾后重建项目的全目标、活动、过程进行统一规划，使不同阶段、不同部门之间形成目标明确、步调一致的态势。灾后重建项目通过各部门分工，明确职责，建立起一个具有高效率的灾后重建项目管理团队。

5、常态化项目反馈

项目实施过程中，我会本着对捐赠人负责、社会大众负责的态度，在积极开展灾后重建工作的同时，根据项目的大小按月、按季度撰写项目进度反馈报告，年终撰写项目年终总结报告。自地震发生后，每年 4 月 20 日前后均会撰写项目总结报告并对外披露展示，接受社会监督。

(二)、项目实施概况

依据中国扶贫基金会《四川“4·20”芦山地震灾后重建需求评估报告》提出的灾区五个具体需求和五个重点重建领域，我会在五个重建重点领域实施了灾害管理、社区综合发展、卫生健康、教育支持四大类项目，项目覆盖的区域包括：崇州市、巴中市、达州市、雅安市雨城区、名山区、天全县、荥经县、宝兴县、芦山县、石棉县、汉源县等 11 个区县 70 个乡镇共计 140 余村，受益人口超过 15 万人。



1、贫困社区的产业发展

中国扶贫基金会通过支持专业合作组织等方式，支持灾区的产业发展。小额信贷、社区发展基金及注资合作社成为灾后社区产业发展主要的策略。中国扶贫基金会重点支持以村庄合作为基础、以本土资源可持续开发利用为主要途径的各类生态产业合作社的发展。具体如美丽乡村、电商扶贫、小额信贷、公益同行等项目，均采用支持合作社方式，支持贫困社区产业发展。

2、社区就业机会提供

通过支持社区各类专业合作社，结合社区服务与社区照顾系统建设等手段，为灾区特别是脆弱群体提供本土就业机会，同样是中国扶贫基金会在灾后重建工作中的一项重要工作。中国扶贫基金会以灾后社区重建资源投入为杠杆，发展村庄合作，建立社区分担基础上的社区服务与社区照顾系统，支持社区留守妇女的本地就业。具体在小额信贷、公益同行、美丽乡村、电商扶贫中均努力支持增加当地的社区就业机会。

3、教育、卫生、健康等公共服务领域

中国扶贫基金会协调、整合相关资源，支持社区的公共服务系统建设。社区卫生设施、安全饮用水设施、过渡性托幼机构、过渡性社区文体活动空间、社区老人照料机构等的建设都在中国扶贫基金会的关注领域之中。同时，也注重扶持社区公共事务管理能力的提升，建立以社区为基础的可持续公共服务体系。具体实施过程中，中国扶贫基金会实施了学校重建、加油计划、卫生院、卫生室重建、爱心包裹、卫生包、安全包、高中生自强班、人畜饮水工程、爱心厨房、助明计划、妇女大病救助、小微基础设施等项目。

4、以弱势群体为核心的社区服务和照顾系统建设

鉴于灾区经济形态以打工经济为主导的特点，受灾群众将家庭安顿妥当后急需外出务工或经商，中国扶贫基金会尝试建立灾区社区服务与照顾系统，解决外出务工人员的后顾之忧。与专业组织和社会工



作机构合作，建设灾后社区服务与社区照顾工作模式，重点关注空巢老人、留守儿童和妇女、残障人士及贫困群体，通过建立儿童托管中心、长者照料中心，社区公共空间建设、社区互助系统发展等方式，结合陪伴成长的工作手法，支持社区组织的发展，建立可持续社区公共服务发展机制。具体实施了建设社区服务中心、公益同行、公益养老、社区发展、妇女大病救助、助明计划、大病救助等项目。

5、注重培养致力于与灾民共同发展的组织和能力

灾区自身能力的可持续发展是灾后重建工作成果得以保证并可持续成长的重要基础，而灾区社区发展能力，防灾减灾能力的关键在于本地专业组织和机构的可持续发展。中国扶贫基金会将与各类专业机构和人士合作，建立支持本地专业社区服务组织的支持团队，开发相关工具和方法系统，并建立陪伴成长的工作机制，支持灾区社会能力与社区能力系统的成长。具体实施了美丽乡村项目、电商扶贫、公益同行、减防灾教育等项目。

(三)、项目介绍

按照我会灾后重建统一规划，在芦山地震灾后重建中实施的四大类项目共可分为 19 大项，包括紧急救援项目、爱心包裹项目、高中生自强班项目、公益同行项目、卫生包项目、交通安全书包项目、加油计划项目、未来空间项目、乡村饮水项目、爱心厨房项目、助明计划项目、买一善一项目、雅安公益倡导项目、童伴计划、妇女大病项目、小微基础设施项目、社区发展项目、小额信贷项目、美丽乡村项目、养老项目等，项目覆盖的区域包括崇州市、巴中市、达州市、雅安市雨城区、名山区、天全县、荥经县、宝兴县、芦山县、石棉县、汉源县等 11 个区县 70 个乡镇共计 140 余村，受益人口超过 15 万人。



1、灾害管理类项目—芦山地震紧急救援项目

紧急救援项目主要集中在地震紧急救援阶段，接收并分别向宝兴县、芦山县、乐山县、天全县、雨城区、荥经县等9个受灾县区发放救援物资，其中：食品类（水及饮料4000箱、奶粉等17699箱（件）、大米2000袋、早餐派等速食品88639箱，其他食品50000余件）、药品类（46000支青霉素）、生活用品类（手电筒29520支、牙膏29927支、洗消用品2705箱另7700件，手机1492台）、设备类（253台净水机）、服装类（43872件）、床上用品类（4158条棉被）。

除捐赠物资发放外，我会自行采购并发放物资，分别为食品（40462份：大米、油）、棉被凉被等（14510条）、帐篷（410顶）、彩条布（768240平米）等，发往芦山县、宝兴县、天全县、雅安市雨城区、汉源县、石棉县等6个受灾县区。



组图一：紧急救援项目物资发放现场

2、社区综合发展类项目

2.1 芦山地震灾后重建美丽乡村项目

在宝兴县穆坪镇雪山村开展美丽乡村项目，项目主要对村庄规划、建筑方案设计，农房重建补助、村庄公共建筑（知青房、村民活动中心、村庄老人儿童文化中心）、合作社的产业发展（特色民宿旅游和特色餐饮）以及合作社能力培训等方面进行支持；在宝兴县蜂桶寨乡邓池沟（青坪村、和平村）开展美丽乡村项目，项目主要对村庄规划、建筑方案设计、农房重建补助，村庄公共建筑（“熊猫之家”文化中心、民俗文化活动中心）合作社能力培训等方面进行支持。



组图二：美丽乡村项目雪山村（左）、邓池沟（右）

2.2 芦山地震灾区社区发展项目

在宝兴县、天全县、汉源县等地援建 5 所学校校舍，受益人 909 人；

在宝兴县、天全县、汉源县、雨城区、名山区等地新建 6 所卫生院（受益人 49763 人）、新建 14 所村级卫生室（受益人 14447 人），合计受益人 64210 人；

在芦山县、天全县、宝兴县、雨城区、名山区、荥经县新建 9 所社区活动中心，受益人 14280 人。



组图三：社区发展类项目，学校（左上）、卫生院（右上）、活动中心（下）



在汉源县、名山区、石棉县实施电商扶贫项目，开展车厘子、猕猴桃、黄果柑推广活动并实现交易额 3829.65 万元，为种植农户人均直接增收 700 元，总体上，通过合作社组织培育、生产资料补贴及产品营销推广等方式累计支持受益农户约 1 万人。



组图四：电商扶贫项目

在汉源县、名山区、石棉县实施产业扶持项目，投入资金 6962342 元，援助 16 个合作社开展农场品种植、运输、储存、生产资料补贴等活动，受益农户约 5000 人。



组图五：社区发展—产业扶持项目

2.3 芦山地震灾区乡村饮水项目

我会在宝兴县、天全县、芦山县、汉源县、石棉县等地建设 20 个人畜饮水项目，受益村民 27864 人。



组图六：人畜饮水项目

2.4 芦山地震灾区小微基础设施项目

在芦山县、汉源县两县建设 4 个农田灌溉项目，12575 人受益；

在宝兴县、芦山县、天全县等地修筑 9 条道路，8003 人受益；

在宝兴县、雅安市雨城区、荥经县、天全县、名山区等受灾区县建设 102 座便民桥，30348 人受益。



组图七：小微基础设施项目照片

2.5 芦山地震灾后重建-养老项目

养老项目积极应对人口老龄化快速发展的趋势，解决老年群体的养老问题，以公益的力量倡导“尊老、爱老、护老”，为老年人群尤其是贫困弱势老年人群提供养老服务，实现终点公平。秉承“倡导健康生活，关注人才培养，推动行业发展，致力于非营利养老模式的构建与推广”的项目使命。

养老项目于 2015 年启动以来，致力于面向失能失智的老年人群尤其是贫困低收入的老年人群，打造综合养老服务体系，提供优质专业的养老照护服务。将“机构集中养老”与“社区分散养老”相结合，构建社区综合养老服务体系，积极探索公益养老的可持续发展。

以雅安市为项目试点，打造雅安公益养老示范项目。引入专家资



源，开展专家研讨，为政府部门编撰了《雅安市“十三五”养老服务业发展规划》。通过社区调研、深度访谈、实地考察，形成养老调研报告与行业分析报告。并通过公益养老培训、团队组建、规划设计、标准制定，开展失能失智专业照护机构的系列筹备工作。



组图八：养老项目调研及培训

2.6 芦山地震灾后重建-童伴计划

项目通过“一个人·一个家·一条纽带”的模式，建立留守儿童监护网络，保障留守儿童权益，并探索农村留守儿童福利保障的有效途径，为政府决策提供依据。“童伴计划”项目周期为三年，从2015年10月28日正式启动，目前已经在四川省10个县100多个村庄开展了项目，其中雅安汉源县的10个村庄实施了“童伴计划”项目，累计投入资金90万元。

2.7 芦山地震灾区公益同行项目

2013年芦山地震后，我会支持13家NGO针对灾后过渡安置开展社区陪伴项目，缓解受灾人群紧张情绪，恢复社区关系和社区正常生活。2014年开始，从社区项目支持、社区成长陪伴、社区人才培养三个层面系统性支持16家NGO从生计发展、社区服务两个领域，激发社区活力，推动社区发展。2016年芦山公益同行进入项目实施的第三个周期，中国扶贫基金会进一步优化项目模型，以项目支持为核心，资助9个项目，并进行日常监测、月度督导及跟踪调研等工作。



组图九：公益同行—NGO 合作社区发展计划分享沙龙

2.8 雅安公益倡导项目

根据与捐赠方达成一致意见，从加多宝 4.20 “芦山地震” 亿元捐赠善款中，规划 1000 万用于灾害救援项目的基线调研、灾难应对经验分享、建设型扶贫研讨论坛及项目成效传播。

3、卫生健康类项目

3.1 芦山地震灾区卫生包项目

芦山地震发生后，为防止疾病发生于传染，我会向雅安市天全县、芦山县、宝兴县和雨城区采购并发放 26087 个卫生包。



组图十：卫生包领取

3.2 芦山地震灾区爱心厨房项目

2013 年 11 月到 2014 年 9 月，中国扶贫基金会在雅安实施“爱心厨房”项目，资金投入共计 714.94 万元，该项目在雅安地区的汉源县、雨城区 48 所学校为 1.53 万学生提供爱心厨房设备，保证这些学校的学生能够享有营养、可口的热餐。



图一：爱心厨房项目

3.3 芦山地震灾区助明计划项目

项目为雅安市宝兴县、汉源县、芦山县和雨城区的妇幼保健院提供小儿眼科检查设备，对以上4县区3-7岁儿童进行视力筛查、并对筛查出眼疾的儿童进行配镜、矫正及手术补贴；同时在当地开展验光师培训和小儿眼科疾病相关知识培训。



图二：助明计划项目

3.4 芦山地震灾区天全县妇女大病项目

妇女大病项目于2013年5月在天全县开始实施，并于2014年6月实施完毕。项目为雅安市天全县符合救助条件的患重大疾病农村妇



女提供现金补助，项目累计救助 150 名天全农村身患大病的妇女。



图三：天全县妇女大病项目

4、教育支持类项目

4.1 芦山地震灾区新长城高中生自强班项目

我会在四川省名山中学、石棉中学建立两个“花旗银行·新长城自强班”，每班 68 名，共 136 名贫困学生。本项目对 136 名贫困学校进行连续三年的资助。



图四：高中生自强班开班仪式

4.2 芦山地震灾区爱心包裹项目

我会向芦山县、宝兴县、天全县三个重灾区 11870 名小学生发放了 11870 个学生型美术包和 10050 个学生型生活包；向芦山县、宝兴



县的 9 所学校发放 27 个学校型体育包和 14 个学校型音乐包；向芦山县、宝兴县、天全县的 6000 名教师发放了灾区教师关爱包。



图五：爱心包裹发放现场

4.3 芦山地震灾区交通安全书包项目

我会在天全县 15 所学校、芦山县 13 所学校、名山区 3 所学校发放交通安全书包，受益学生 1.5 万人。



图六：安全书包发放现场

4.4 芦山地震灾区加油计划项目（含未来空间项目）

我会在灾区 113 所学校建立多媒体教室；与当地 3 家 NGO 合作为芦山地震灾区 130 所中小学的儿童提供心理康复及心理成长服务，通过主题游戏、运动等参与性艺术的方式，激发儿童自我恢复的心理潜



能，提升建设性交流、自尊心、耐挫力、团队合作等积极品性。受益学生 48077 人。



图七：加油计划活动现场

4.5 芦山地震-买一善一项目

“买一善一”项目是我会与 361° 合作开展的一项公益项目，消费者每购买一件 361° 指定的公益专款鞋，就同步以消费者名义向受捐赠的贫困小学生捐出一双适合其尺码的鞋子。我会通过买一善一项目向芦山县芦山初级中学、国张中学共 2075 名中学生发放鞋子。



图八：买一善一项目鞋子发放



三、资金管理

(一)、资金收入情况

截至 2018 年 6 月，我会共接收用于芦山地震灾后重建项目的捐赠款物合计 304042368.69 元，其中捐赠物资价值 51934593.00 元，捐赠资金共 252107775.69 元。总捐赠资金中，项目资金 225383615.39 元，项目执行费 26724160.30 元。

(二)、资金支出情况

1、项目资金支出

截至 2018 年 6 月，项目累计支出总额 244971231.84 元（含物资），占项目费的 88.34%。

各项目类别资金使用情况如下表：

表一：19 类项目资金规划与使用情况			
序号	名称	规划资金（元）	已使用资金（元）
1	芦山地震紧急救援项目	56875533.06	55700030.75
2	社区发展项目	41198127.63	37001441.83
3	美丽乡村项目	21811743.03	16865684.35
4	公益同行项目	18069594.65	17870852.53
5	小微基础设施项目	12984237.3	12984237.3
6	养老项目	27916104.00	9615218.24
7	加油计划项目（含未来空间）	10714836.53	10433063.34
8	乡村饮水项目	8033970.60	8033970.60
9	雅安公益倡导项目	7716000.00	4797881.33
10	爱心厨房项目	7149429.22	7145491.00
11	爱心包裹项目	3722458.00	3722458.00
12	卫生包项目	2788780.51	2788780.51



13	助明计划	2019096.83	1837096.83
14	交通安全书包项目	900000.00	900000.00
15	童伴计划	900000.00	756728.80
16	新长城高中生自强班项目	739800.00	739800.00
17	天全县妇女大病项目	450000.00	450000.00
18	买一善一项目	301670.10	301670.10
19	宝兴县新江小学援建项目	1092233.33	1092233.33
	小计	225383615.39	193036638.84
20	物资发放	51934593.00	51934593.00
	合计	277318208.39	244971231.84

2、项目执行费支出

截至 2018 年 6 月，项目执行费支出 18168549.52 元，占总捐赠资金的 5.98%。

三、项目结项。

2018 年 4 月 15 日，由中国扶贫基金会项目管理部组织，在雅安市群团中心会议室举办了“4.20”芦山地震救援及灾后恢复重建总结研讨会，对 5 年来基金会在芦山地震救援及灾后恢复重建中的工作进行了汇报与总结。



图九：总结研讨会合影



中国扶贫基金会
芦山地震灾后重建项目总结报告



中国扶贫基金会
2018年3月



中国扶贫基金会
“4·20”芦山地震灾后恢复重建
项目评估报告



北京师范大学社会公益研究中心
二〇一八年四月

组图十一：项目总结报告、评估报告对外发布

中國扶貧基金會

“4·20” 芦山地震災後恢復重建 項目評估報告

中国扶贫基金会
“4·20”芦山地震灾后恢复重建
项目评估报告

北京师范大学社会公益研究中心

二〇一八年四月

评估声明：

1、本机构及评估小组成员与中国扶贫基金会“4·20”芦山地震灾后恢复重建项目的相关方无任何利益冲突。

2、该报告是北京师范大学社会公益研究中心受中国扶贫基金会委托撰写，北京七悦社会公益服务中心提供专业支持，任何第三方对报告的使用均需获得中国扶贫基金会及北京师范大学社会公益研究中心的授权。

专家组成员：

- 邓国胜 清华大学公益慈善研究院教授、博导
陶传进 北京师范大学社会公益研究中心教授、博导
陈 锋 成都信息工程大学社工系讲师、博士
朱雨欣 四川农业大学法学院副院长
卢玮静 中国矿业大学讲师、博士后
赵小平 北京七悦社会公益研究中心副研究员

工作组成员：

- 张静雅 北京师范大学社会公益研究中心成员
刘程程 北京师范大学社会公益研究中心博士
张欢欢 北京师范大学社会公益研究中心博士
汪伟楠 北京师范大学社会公益研究中心博士
许馨予 北京师范大学社会公益研究中心成员
彭 姣 北京师范大学社会公益研究中心成员
刘悦美 北京师范大学社会公益研究中心成员

目 录

评估摘要.....	1
第一部分 评估概述.....	7
1.1 评估背景.....	7
1.2 评估目的.....	8
1.3 评估方法.....	8
1.4 评估思路.....	8
1.4.1 专业性系数.....	9
1.4.2 意义系数.....	10
1.4.3 项目运作路线的整体思考.....	13
1.4.4 公信力的考察.....	13
1.4.5 资金使用终极社会效果的测量.....	14
第二部分 基本概况.....	15
2.1 资金接收及使用情况.....	15
2.2 总体思路和目标.....	15
2.3 项目执行概况.....	15
2.3.1 执行项目明细.....	15
2.3.2 善款投入分布.....	19
第三部分 项目体系分析.....	20
3.1 灾区需求情况.....	20
3.1.1 样本基本构成.....	20
3.1.2 就业务工情况.....	21
3.1.3 生活及居住情况.....	22
3.1.4 对于灾后援建的看法.....	25
3.2 项目体系的生长性.....	26
3.2.1 项目类型越来越丰富.....	27
3.2.2 项目成熟度越来越高.....	27
3.2.3 项目的积累性.....	27
3.3 供需双方需求匹配的自然呈现.....	27
3.3.1 捐赠方的需求.....	28
3.3.2 受灾社区的需求.....	28

3.4 救灾三阶段理论下的分布格局.....	29
3.4.1 救灾三阶段.....	29
3.4.2 按阶段合理分配资源的必要性.....	30
3.4.3 项目体系按三个阶段的资源分布.....	32
第四部分 公信力评估.....	34
4.1 信息公开机制与内容.....	34
4.1.1 基础公开透明.....	34
4.1.2 公开透明的系统性做法.....	35
4.2 监督机制与做法.....	36
4.2.1 内部监督.....	36
4.2.2 外部监督.....	36
4.3 对利益相关方的责任.....	36
4.3.1 对捐赠人负责.....	36
4.3.2 对受益人负责.....	37
第五部分 具体项目评估.....	38
5.1 紧急救援类项目.....	38
5.1.1 紧急救援物资发放项目.....	38
5.1.2 卫生包项目.....	43
5.2 硬件设施类项目.....	44
5.2.1 建设工程类项目.....	45
5.2.2 其他硬件设施类项目.....	50
5.3 社会服务类项目.....	52
5.3.1 爱心包裹项目.....	53
5.3.2 童伴计划.....	58
5.3.3 加油计划.....	64
5.3.4 其他社会服务类项目.....	66
5.4 社会组织支持类项目.....	69
5.4.1 公益同行.....	69
5.5 生计发展类项目.....	75
5.5.1 小额信贷项目.....	75
5.5.2 电商扶贫项目.....	81
5.6 创新发展类项目.....	85

5.6.1 美丽乡村.....	86
第六部分 不同项目类别评估.....	100
6.1 项目得分的总体构图.....	100
6.1.1 六种项目类型.....	100
6.1.2 绩效系数.....	101
6.2 专业系数的理论值得分.....	102
6.2.1 六类项目的得分图.....	102
6.2.2 各类项目解析.....	103
6.3 专业系数的现实值得分.....	104
6.3.1 六类项目的得分图.....	104
6.3.2 各类项目解析.....	105
6.4 意义系数得分.....	106
6.4.1 六类项目的得分图.....	106
6.4.2 意义系数得分总体分析.....	106
6.4.3 各类项目解析.....	107
第七部分 项目整体评价.....	109
7.1 项目格局图示化表达.....	109
7.1.1 横轴.....	109
7.1.2 纵轴.....	110
7.1.3 马鞍形虚线.....	110
7.1.4 颜色.....	110
7.2 整体格局分析.....	110
7.2.1 项目在横轴上的取值.....	111
7.2.2 项目在纵轴上的取值.....	111
7.2.3 项目在不同颜色上的分布.....	112
7.2.4 远端功能的超越性效果.....	112
7.2.5 整体项目格局的项目呼应.....	113
7.3 风险与建议.....	113
附件一 调查问卷.....	115
问卷一.....	115
问卷二.....	116

评估摘要

本次评估涵盖中国扶贫基金会参与“4·20”芦山地震抗震救灾的所有19大类项目。基本状况如下：

一、评估概况

（一）评估对象

中国扶贫基金会成立于1989年，是在民政部注册、由国务院扶贫办主管的全国性扶贫公益组织。作为一家公募基金会，中国扶贫基金会的宗旨是扶持贫困社区和人口改善生产条件、生活条件、健康条件并提高其素质和能力，实现脱贫致富和持续发展。健康与卫生、教育与成长、社区与生计、灾害救援是中国扶贫基金会的四大项目领域。

“4·20”芦山地震发生后，中国扶贫基金会在第一时间点深入灾区，从灾区需求调查开始形成了严密的供需匹配链条，之后进入到紧急救援阶段的物资递送过程中，并由此开始启动了涵盖灾后救援三个阶段、八种类型的一整套项目模式。

除了灾害救援以外，中国扶贫基金会的其余三个核心业务也都与灾后重建存在着深度的关联，在健康与卫生、教育与成长、社区与生计这些项目领域上的积累——尤其是生计发展的能力，恰好是各种灾后救援和重建过程中帮助受灾公众获得长久发展所必须的技能。中国扶贫基金会在日常项目运作中的各种特长、公信力的积累、组织活力的运用都充分体现到了本次评估的项目范围内。

（二）项目概况

项目类型众多全面，一共实施了紧急救援项目、卫生包项目、爱心包裹项目、高中生自强班项目、公益同行项目、交通安全书包项目、加油计划项目、未来空间项目、乡村饮水项目、爱心厨房项目、助明计划项目、妇女大病项目、童伴计划项目、小微基础设施项目、社区发展项目、小额信贷项目、美丽乡村项目、电商扶贫项目、养老项目等19个大项。

项目在时间跨度、空间跨度上极具涵盖性和全面性：沿着救灾的三个阶段而分布，包括紧急救援、过渡安置、灾后重建。其中，紧急救援阶段投入资金量为7342.34万元，过渡安置阶段投入资金量2153.11万元，灾后重建阶段投入资金量16766.59万元¹。按照项目类型划分，救灾的八种项目类型中国扶贫基金会在雅安展开的救灾工作中均有涉及，其中最重要的是生计发展类、社会服务类、紧急救援类、社会组织支持类和硬件设施类这五种类型。

芦山地震灾区执行的诸多项目都体现出中国扶贫基金会本身的专业性特点和运作理念特征，它注重灾区公众的长远利益，注重深层次的能力提升，并拥有不同的专业性来源。

¹处于过渡地带或两个阶段皆涉及的项目，按照主体项目所处阶段进行统计。

（三）项目评估

本次评估涵盖项目类型广、类别多，其中一些项目比如紧急救援类、硬件设施类可以按照其资源投入量来测算实现的社会效果，社会效果可以简单量化表达。另外一些项目比如社会服务类，很难用量化的方式来表达效果，比如为留守儿童服务，社会组织能力建设等。还有一类项目比如生计发展类，可以在短期内看到一些明显的量化结果，但与此同时，其长久的社会效果还无法在短期内充分展示出来。有鉴于此，我们在整体项目评估中很难依据一套量化指标来测算资金投入的社会效果，依据我们在国家社会组织评估体系中所使用的方式，这里将社会效果的测量简单表述为：

$$\text{公益绩效} = \text{资金投入量} \times \text{项目解决社会问题的能力} \times \text{社会意义}$$

后面两项被视为系数看待，具体评估过程中，我们重点挖掘组织使用项目解决问题的能力，并且通过访谈或问卷调查，在灾区第一现场核实这一社会效果的具体兑现情况。评估团队将项目实际解决问题的能力，与理论中解决社会问题能力的理想值作为对照，来确认被评项目的具体得分值。

除此之外，我们还关注资金使用链条中的公信力状况。中国扶贫基金会在雅安灾后重建的过程中，是否按照一定的信息公开机制向社会沟通震后捐款的使用情况及效果，是否接受来自社会的监督或质询，以及对于捐赠人、受益人等利益相关方的责任履行情况。

二、主要评估结论

（一）整体呈现为一套完整的公益服务体系

中国扶贫基金会在雅安开展的救灾工作，几乎从地震发生的第一天起就开始启动，直到现在——“4·20”芦山地震后的第五年，中国扶贫基金会仍然在当地从事着一些深度的灾后重建项目，延伸到灾区的长期经济与社会发展进程之中，从而接近国际社会进行灾后重建的经典模式。

这一系列项目横跨众多的领域，包括生计发展、社会服务、硬件设施建设等等，而在各个领域又包括多种具体类型，例如社会服务领域的项目，具体又展开为针对留守儿童、老人、妇女等不同群体的服务，整体构成了一个横跨抗震救灾三个阶段、八种类型的全方位救灾项目组合。

而救灾三个阶段八种类型的模式，也是本评估团队在2015年为民政部救灾司所做的22家社会组织参与“4·20”芦山地震救灾评估中所得出的关于救灾项目的基本组合。

中国扶贫基金会之所以能够实施这一系列跨度大、涵盖广的项目类型，得益于机构长久的组织建构与对组织使命的定位，其中对救援类项目的格外关注与发展类项目的深度开拓是其最核心的两个特色，而发展类项目则又几乎涵盖了众多的经济社会方面，这也与其自身组织的定位以及长久的运作积累相关联，因而中国扶贫基金会的整个救灾项目就构成了一个长久的恢复

重建过程，从灾害发生之时起直到房屋重建完成数年之后，涉及到经济社会中不同群体的服务等诸多方面的类型。

（二）每一类项目都有自己的专业性来源

中国扶贫基金会能够在五年时间内展开这一系列跨度大、覆盖面广的项目体系，不同的项目专业性来源是其项目得以提出并在灾区顺利实施的前提和保证。

中国扶贫基金会基于自身长久的项目运作历史，不断沉淀积累，因而形成了强有力的专业能力。其中最典型的就是紧急救援项目和小额贷款项目。

还有一些项目的专业性来源于其他机构尤其是一些国际公益领域前沿运作机构的项目模式，通过学习移植的方式，那些最具有解决社会问题能力的项目得以进入到中国扶贫基金会的项目轨道上，例如中国扶贫基金会同国际美慈、中国公益研究院等机构的合作。

另外，存在一些开拓探索类型的项目，这些项目过去没有形成既定的成熟模式，也没有特定的对象可以学习，需要通过自己的摸索来找到能够解决问题的新模式，为灾后重建中的经济社会发展探索出更进一步的道路，美丽乡村是最典型的这类项目。

表 1 项目专业性来源分布

历史沉淀	技术合作	开拓探索
紧急救援项目	卫生包项目	公益同行项目
小额信贷项目	加油计划项目	电商扶贫项目
爱心包裹项目	童伴计划项目	美丽乡村项目
妇女大病项目		养老项目
助明计划项目		未来空间项目
新长城高中生自强班项目		交通安全包项目
小微基础设施项目		
乡村饮水项目		
爱心厨房项目		
社区发展项目		

（三）高水平的专业性得分

在上述专业性来源的基础上，中国扶贫基金会的不同类别项目均在专业性的现实值层面获得了较高的分数值。这就是说，在目前的现实背景下，考虑到当下公益发展水平的约束，以及现实中公益组织能达成的最大化程度，中国扶贫基金会在灾后重建工作中实施的这几类项目，处于前沿的专业性地位。尤其是紧急救援、硬件设施和生计发展三类项目，基本处于目前公益领域中最领先的专业性水平。

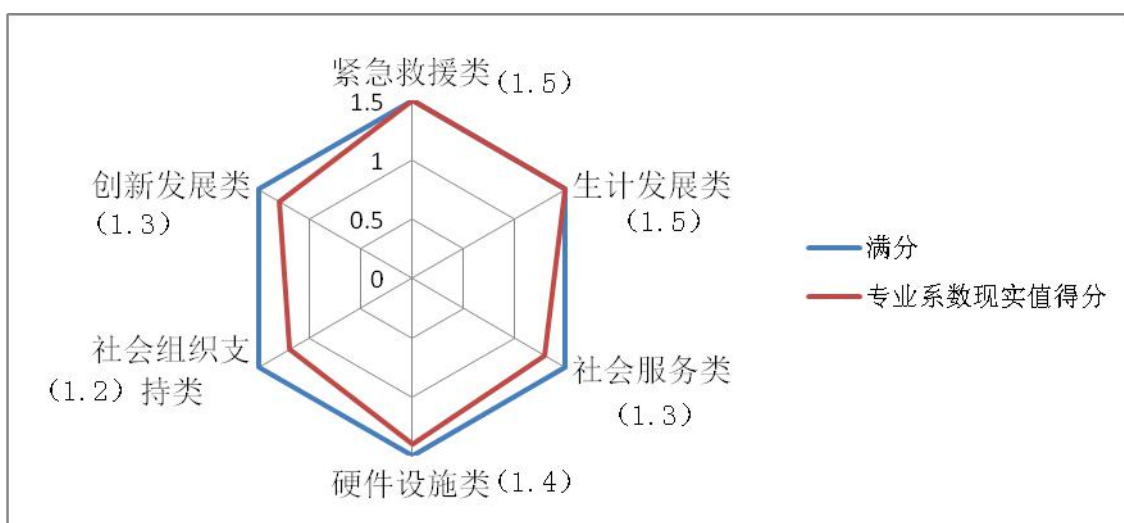


图 1 不同项目类别专业性得分

(四) 救灾领域之中的独特优势

从中国扶贫基金会在雅安救灾实施的项目体系来看，横向对比于国内其他致力于救灾工作的公益机构，中国扶贫基金会具备以下这几个独特的优势，几乎作为唯一性而存在，在其他救灾类机构中很难看到。

●**项目的全跨度、体系化。**中国扶贫基金会横跨救灾三个阶段八类项目的项目体系，需要具备很强的技术实力和专业性水平作为支持，这在救灾领域并不多见。

●**灾后重建的卷入深度，尤其是在经济社会发展方面的卷入深度。**中国扶贫基金会不仅服务于救灾阶段的紧迫性需求，同样关注灾区公众更加根本性的需求，深度推动灾区长久发展。震后参与救援的社会力量很多，但能够如此长期并卷入如此深度的机构却很少。

●**供需匹配关系的建构。**在过去沉淀出大量专业性项目的基础之上，中国扶贫基金会一方面不断理解灾区公众真正的需求，另一方面又广泛动员企业和社会公众的能量，建构和优化一系列供需匹配关系，使得捐赠资源得到优化配置。

●**项目的创新性。**雅安灾后重建中，中国扶贫基金会启动了若干不容忽视的开拓探索型项目，这些项目不断的扩充着灾后重建工作的手法和范畴，形成了很强的创新性。

●**专业的移植性，将项目从其他的领域移植到灾后重建之中。**以社会服务类项目为代表，在其他的场景里服务于特定需求的项目，在灾后重建的场所中同样甚至更加发挥出效果，提升了灾区公众的整体福利水平。

●**紧急救援类项目的典范式运作。**作为最具典型性的救灾类项目，中国扶贫基金会在紧急救援类项目上几乎做到了典范。雅安灾后重建主要涉及的是物资递送类项目，中国扶贫基金会在每一个节点处的考量和设计，以及具体的落地情况，几乎都可以称作这类项目的理想状态。

三、专业性具体呈现

（一）最具特色的生计发展类

生计发展类项目包含基础生计支持的小额信贷项目，进行前沿创新的电商扶贫和探索新乡村发展的美丽乡村项目。三类生计发展类项目各有不同的定位，资金投入量较大。从村民的基础需求或是外部市场等不同的角度切入，为农村发展的不同方向提供资金支持、技术支持和市场支持，体现了非常典型的创新性和高水平的技术含量。

（二）多种类型广泛覆盖的社会服务类

社会服务类项目包含了针对老人、儿童、妇女、学生等不同群体的服务模式，具有较高的技术含量。项目有来自于当前国内或国际的一些富有技术含量的项目模式的移植，有来自于其他地方的模式往灾后重建领域的移植，有还处于探索阶段的项目模式，但更多已经位于专业性的前沿地带。

（三）软硬结合的硬件设施类

作为灾后重建的例常性项目，中国扶贫基金会的硬件设施类项目在满足建造优质的建筑基础上，还体现出了软硬结合的特点，即在硬件设施阶段就将后续的软性服务纳入考虑，并体现在设计、建造的整个过程中。

（四）紧急救援类项目

紧急救援类项目是机构多年来探索和积累的结果，其中从物资的购买、议价、递送、发放地点的选择、与政府的合作关系、公平性的保障等诸多方面，把最常见的节点性问题全部考虑进来，并且有了一套规范性的答案，整个项目为其他组织的紧急救援做了一个示范性的演示。

四、公信力评估

中国扶贫基金会通过长久的公信力积累，已经形成了自身较为完备的公开透明模式，基金会中心网公布的公开透明指数达到了满分²，已是全国最为公开透明的基金会之一。

在“4·20”芦山地震募集的款项使用中，中国扶贫基金会在其完备的信息公示基础上，又采取了一些针对性的做法，整体来看具备较强的公信力。

在资金流入端，社会公众可通过机构官网的渠道，迅速查询到每一笔善款的接收和确认状况；在资金流出端，中国扶贫基金会除了通过年报和单个项目报告公示资金的使用效果以外，每一年均会专门针对“4·20”芦山地震募款的使用情况，在相关媒体上进行公开。

在中国扶贫基金会“4·20”芦山地震的捐赠人中，企业占了较大比例，中国扶贫基金会严格履行捐赠协议，并在过程中注重针对性的沟通和反馈，对捐赠人的责任履行情况较好。

²http://data.foundationcenter.org.cn/content_112.html

五、风险与建议

中国扶贫基金会整体项目的运作系统全面，体现了众多的优秀品质，但与此同时，也仍然存在自身运作的一些风险或可加以改进之处：

第一，部分项目的运作模式仍处于前期的探索之中，这就会带来因处于项目开发早期而自然存在的不确定性。

第二，一些社会服务类项目引用了国内国际前沿模式，因其项目模式的移植难度适中，可以较好的在灾区运作，项目本身不存在大的风险，但在项目的整体管理与项目之间的配合等方面，如果运作管理的人力资源和资金资源投入度不足，则容易出现衔接上的问题，为项目的整体运作带来一些细节上的问题。

第三，生计发展类项目中的美丽乡村项目，位于公益组织朝向社会创新和追求社会理想两个方向探索的最前沿位置，在这一地带上需要人力资源、技术和管理成本等方面更高程度的投入，但目前这方面的投入还需要继续加强，尤其是整体管理层面的技术以及市场开发方面的投入。这类处于探索阶段的项目本身风险较高，再加上社区运营专业性的要求，就将不确定性进一步放大，后期该如何保证项目的可持续性，成功复制雅安的成果是一项有挑战性的任务。

第四，公益同行项目是对其他小型社会组织的帮助，整体上是一种创意和观念上的引领，对于未来救灾项目的整体性发展具有十分重要的意义。这类项目需要引起足够的重视，一旦进行投入，对于专业能力的挑战将是一个考验——越是帮助其他组织的项目，越需要过硬的专业能力和足够的专业投入，有时还需要伴随一些制度性的建设，比如关于这一领域内公益组织或公益项目的长久积累，适合对合作组织进行评价的体系建设，组织支持的专业化模式开发，等等。限于当下整个中国社会在这一方面专业能力的局限和发展阶段，类似于公益同行这样的项目离理想情况尚有一段距离，如何填补这一段距离是基金会面临的又一大挑战。

第一部分 评估概述

1.1 评估背景

2013年4月20日8时2分，四川省雅安市芦山县发生7.0级地震，震源深度13公里。地震波及四川雅安、成都、乐山、眉山、甘孜、凉山、德阳等市州的32个县（市、区），涉及人口约218.4万。截至2013年5月23日，遇难196人，失踪2人，受伤14785人。地震波及区域分为极重灾区、重灾区、一般灾区和影响区，“4·20”芦山地震的极重灾区和重灾区，包括雅安市芦山县、雨城区、天全县、名山区、荥经县、宝兴县共6个县（区），以及成都市邛崃市的6个乡镇，共102个乡镇，面积10706平方公里，该地区2012年末总人口114.79万人。

“4·20”芦山地震发生后，除了政府部门以外，大量社会组织从民间社会广泛募集善款，深入灾区展开行动。作为其中一员，中国扶贫基金会第一时间启动应急响应机制，筹集善款参与紧急救援行动，从2013年4月20日到2018年3月，从社会各界共募集款物超过3亿元，支援“4·20”芦山地震后的救援和重建工作。

时隔五年，大部分重建工作已经结束。捐赠人和普通公众都会表达对“4·20”芦山地震募集善款的关心——这些资源通过何种方式投入受到地震影响的灾区？发挥的作用和取得的成效如何？

中国扶贫基金会自接收善款以来，每年都会在4月20日前后，对这批善款的流向进行公示。然而，救灾工作是一个非常复杂的系统，没有对救灾过程中的深层次问题进行专业化分析，公众很难从公示的资金流向中看清善款使用的效率，以及其真正实现的成果究竟如何。

受中国扶贫基金会委托，本团队对其在“4·20”芦山地震后实施的一系列救灾及灾后重建项目进行评估，试图将这些项目放到这次救灾的背景中进行恰当的评价解读，以期回答上述公众关心的问题。

关于评估时点的问题值得在这里提出，通常公众理解的地震救灾往往只是救灾三个阶段中的第一个阶段，即紧急救援阶段，这个阶段往往时间较短。但事实上，在紧急救援阶段之外，尤其灾后重建阶段，救灾资金的使用周期通常长达数年到十数年的时间，中国扶贫基金会“4·20”芦山地震后在雅安投入的项目大部分即属于这一灾后重建阶段。这个阶段的项目产生的社会效果，很难在较短的时间内充分显示出来，还需要经过一个更长的周期才能看到其特定的作用。因此，选择在地震后重建期基本结束这样一个时点，而不是在前面1-3年对其工作成果进行评估，也是属于比较恰当的考虑。

1.2 评估目的

首先，通过本次评估，理清中国扶贫基金会针对“4·20”芦山地震所接收到的或主动募集的社会资金的使用效果。

其次，就该社会资金的使用效果向社会进行展示，从而实现对捐赠人、社会公众和基金会自身这三类主体负责。

最后，为了实现对三类主体负责的目的，需要呈现出以下几个方面的内容：

第一，所捐赠的资金是否到位，包括资金是否用到恰当的途径上，借助于特定的项目最终落实到让灾区公众受益的目标点上。

第二，各个不同的项目实现社会效果的程度如何，即资金借助于这些项目所实现的社会效果的高低，需要评估项目解决社会问题的能力和满足社会需求的能力，或者特定数量的资金所实现社会效果的高低。

第三，实现社会效果程度高低的原因，也就是说，当投入一份特定的资金量，其实现的社会效果呈现出一份较高的量值之时，我们要呈现出背后的原因，而不是简单的一组数据。

1.3 评估方法

评估项目的效果需要借助于特定的事实：

本次评估中最主要的事实来源之一是在项目运作现场收集其落地状况，包括：特定的工程是否落实到实处、是否开始产生作用，特定的服务或经济发展类项目是否开始进入到系统化运作的阶段、是否让灾区公众受益。我们所评估的 19 类项目绝大多数都是要在项目灾区落地的，对此我们都需要在现场进行系统化的事实收集工作。

第二类事实是灾区公众的深度访谈，通过采用随机或目的性抽样的方式，抽取灾区公众进行访谈来了解他们的整体感受和评价。访谈分项目进行，针对评估中所关心的核心问题收集信息。

第三类事实是问卷调查。我们共回收有效问卷 1042 份，从中可以看出受益人的需求与主观满意度，以及更多的关于救灾的信息。

第四类事实是向项目主要负责人了解特定项目的整体思路，这是最重要的信息类型之一。对这些信息做专业化的处理，可以产生特定的评价效果。不仅如此，这些信息还有进一步的用处，通过它们可以把握在灾区现场要了解怎样的事实，并将项目的思路与最终的事实结合起来进行系统化的考察。与此同时，这些信息还需要与文档资料结合起来，如资金使用的相关制度、公开透明状况等，从而做出更有深度的判断。

1.4 评估思路

评估思路，是指评估机构进行评估背后的依据，即如何通过事实得出结果。一些事实可以

很直观地得出评估结果，而另一些则不是。如果依据中国扶贫基金会的大量救灾事实，确定对于这些项目乃至中国扶贫基金会本身的结果判断，并不是简单易行之事。

其中被评估的客体，起始端是折算为三个多亿人民币的资金或物资投入，而终端则是现在已经存在于灾区现场的各种实体性社会产出与事实型社会产出。事实已经拥有，依据什么来评价这些事实是否有效及其有效性的高低，评估中的专业性与相关框架的确定是最核心的成分。其中既涉及到评估的专业性，又涉及到关于救灾项目的专业性。以下几个方面可以从整体上看出本次评估所依据的思路框架，从中能够为我们的评估结果带来某种有深度的注解：

1.4.1 专业性系数

(1) 含义

当投入一笔特定数目的资金，比如一百万元人民币，用于某一事情上，试图实现特定的社会效果。由于资金使用方在项目设计、项目运作等方面的技术含量不同，一百万元的资金最终产出的成果也可以不同。折算成资金量的话，可以相当于一百万资金量的价值；也可以打了一个折扣，仅仅是数十万元；或者由于项目执行方特定的创造力以及超常的技术含量，因而最终结果物超所值。

我们使用“专业性系数”的概念加以表达，它可以等于1，也可以低于1，或者大于1。最终，一百万元资金的社会效果可以用一百万元乘上该系数来表达。系数是等于1、低于1还是高于1，就可以大致判断一百万元资金经由该组织在这一方面的投入之后所产生的社会效果的高低。

当然该系数并没有一个绝对的计算方法，它只是表示一个思路，表示一百万元通过该组织在特定方面的项目运作，可以产生出大于、等于或低于原始投入值的特定社会效果。而之所以使用这样一个系数，其原因就在于绝大多数救灾项目并不等同于将一笔钱给到受助方手中这种简单的直接递送方式，虽然这种递送方式的确也是助人方式的其中一种，但是在像地震救灾这样的项目中，将其转化为硬件与软件产品更能符合灾区公众的需求。这样一种项目模式相当于在资金递送的同时，也叠加上一份特定的技术和特别的设计，从而使得受助人的受益量，比简单的接纳等量的资金受益更高，而在其中叠加的技术含量和设计创意的含量，则是决定最终受益量大小的关键要素，这就是专业性系数的本质含义。

(2) 中国扶贫基金会的具体情形

由于以下两个方面的原因，中国扶贫基金会的救灾项目更需要注重专业性系数这一思路。

首先，从中国扶贫基金会的名称上可以看出，其更加关注对受助人的扶贫效果，同样的资金递送出去之后，需要实现特定的经济与社会发展的效果。而要达到这一目的，就需要项目运作中包含有特定的技术含量，而不仅仅是一个机械的资源递送。大量的灾后重建性项目都包含着各种各样的专业技术，类似社会服务的技术、经济发展的技术、公众参与的技术等，技术的高低决定最终效果的大小。

同时，中国扶贫基金会的灾后重建项目系列中也包含物资递送类型的项目，这些项目表面看起来是一种最简单类型的助人项目——例如在地震刚发生之后的物资递送，但在扶贫基金会这里也发展出了一些具有自身特色和技术含量的项目模式，这样的模式能够避免在助人过程中产生低效率或负面作用的诸多问题，比如供需不匹配，或者由于不当递送而导致受助地区社会秩序混乱，或者村民不公正感的产生，等等。

在后面的评估中我们未必使用关于“系数”的准确计算，只是在这里呈现出这样的思想。在具体评估中，我们要体现出与专业性系数相关的思想，即一个项目将面临怎样的问题，组织是以怎样的手法解决这样一种问题的，等等。通过这样一种呈现，项目的理解就会向有深度的方向大大前进一步，从而彻底了解它为什么能够产生出这样一份独特的社会效果。再将此专业性与项目现场的事实结合起来，就可以确认它已经通过特定的技术手法实现了特定的社会效果。

(3) 相关理论

专业性就是指解决社会问题、满足社会需求的能力。投入一份特定的资金，按照特定的方式运作，其解决社会问题的能力是不同的，因而专业性系数也就不同。专业性包含组织所拥有的核心技术以及核心的项目模式，这些技术与模式相结合以针对某些特定的问题而运作，最终解决这些问题，实现公益组织与受助公众所共同期盼的目标。

通过专业性而深度评价一个项目的思路，是我们在评估民政部与北京市公益组织时所采用的一种核心性的手法，它避免了仅仅从一个组织做了什么动作、办公文档是否规范这样一种浅层次评估所带来的巨大问题，也能够避免仅凭产生的社会效果来进行评估而导致的有量无质的问题。

1.4.2 意义系数

(1) 含义

意义系数是另外一个系数，它是指一笔资金用于特定的项目方面时，该方面的社会意义高低状况。同样是一笔资金投入，乘以一个特定的系数，就可以得出一个新的数值，它可以高于或低于原始的资金投入。

社会意义所表达的是项目的重要性，重要性高则同样一笔钱可以起到的社会效果就高。

从非专业的角度，旁观者很难判别出重要性的高低，但放在救灾的格局中尤其是一次特定的救灾事件中就会有所不同。以下从几个不同的方面来看待同样一笔资金用作不同用途时，对于其意义的判断依据。

(2) 救灾的三个阶段与相应的意义系数

通常人们把救灾过程分为紧急救援、过渡安置与灾后重建三个阶段，其中过渡安置阶段实如其名，它只是第一个和第三个阶段中间的短暂过渡，可以不用专门关注。其中紧急救援阶段是救人救命和抢险救灾，具有十分明显的紧迫性，其重要性与社会意义在这一阶段得到充分体

现。

与第一阶段相比，第三阶段的显著特点则在于其根本性。当人们从死亡的边缘得到救助之后，还需要帮助以安置下来恢复社会生活与经济发展。如果灾区同时也是一个贫困地区，那么最好能够将其带到脱贫致富的发展轨道上。因而从长远的角度来讲，这一阶段的重要性独具特色。

第一阶段是紧迫性，第三阶段是根本性，二者都至关重要。总体来说，我们并不能区分出二者的主次性，但当加上一些外在条件的时候就能做到这种区分。

当救灾资源有限时，显然紧急救援阶段的紧迫性突显出来，有限的资源需要充分投入紧急救援过程中，比如递送食品、药物等急需品，将人从危险的境地救援出来，进入基本的生存状态。可以看到，在资源有限的情况下，紧急救援的意义明显高于灾后重建。

但当条件改变，社会捐赠的资源充足，在能够实现紧急救援的基本目标之后，仍然存在大量资源剩余，这时救灾的目标就开始上升，需要把受助人带到一个正常的生活水准之上，而不是停留于基本的生存线，由此，根本性的重要性就凸显出来。这些多出的社会资源如果仍然投放到紧急救援中，就不能显示出太多的边际递增价值，但是用到灾后重建则可以看到它独特的新增价值。

北京师范大学在 2015 年评估了民政部下属的 22 家大型救灾组织在雅安救灾中的成果，评估中发现，“4·20”芦山地震的救灾工作有一个特点——社会捐赠的资源已经可以满足紧急救援的基本目标，接下来又可以满足过渡安置阶段的基本目标，在满足这两个基本目标之后，仍然存在大量资源剩余，剩余部分已经占据到总体捐赠的绝大部分的比重（注：从国际救灾经验来看，这是合理的），这一部分资源需要投放到灾后重建阶段。

灾后重建阶段的资金使用对公益组织的公益项目提出了较大的挑战，它不再是物品或资金的简单递送，而需要转化为能够满足灾后重建中居民特殊需求的项目。这样，一个能够在灾后重建中有效发挥作用的项目就展示出了独特的价值或更高的意义系数。中国扶贫基金会在这一方面恰好拥有自己独特的特长，在包括经济发展、社会发展以及支持社会组织投入救灾等诸多方面都显示出了自身的优势。

(3) 灾后重建三个阶段与意义系数

同样是灾后重建阶段，又划分为几种不同的项目类型。典型的项目类型有：

- 硬件设施建设类
- 社会服务类
- 生计发展类
- 支持草根社会组织发育类

几种不同的项目类型放在特定的地震救灾事件的背景下具有不同的意义。例如在“4·20”芦山地震救灾中，政府为灾区的发展做了整体规划，因而硬件设施建设的项目大都需要进入到政府整体规划之内，如果将自己的资金放到政府资金的总盘子之中，进行特定硬件设施的建设，

那么其独特性就会偏低。这一判断是因为政府出资量巨大，而社会组织的资金比重偏低，即使没有社会组织这一份资金，也会由政府或其他来源递补进来。相反社会服务、经济发展、社会组织支持等项目却处于资源严重不足的状况，这样的情况下，将有效的资金投入这些领域就显示出更重要的社会意义。

实际上，在国际救灾的经验中能够看出，救灾的含义是在长远的时间范围内体现出来的，是将人们从生死线上救助出来之后，再将他们带到更长远的发展轨道上。它远远不限于紧急救援，也远远不限于给人们盖上房屋让他们拥有基本的生存着落点，而需要将人们带到常规发展的轨道上来。因此，虽然同样处于灾后重建阶段，不同项目的意义系数也存在差异。

(4) 不同的项目类型与意义系数

同样是在社会服务与经济发展方面，以软性项目为主的灾后重建，涉及到一个重要话题——灾区公众的参与。在汶川地震救灾经验研究中发现，受灾公众的参与可以起到十分积极和重要的作用。其中关键的要点之一，就是当他们自身通过志愿服务和自主负责的形式，参与或帮助重建家园之后，将极大地避免一种外来人帮忙而本地人却处于怠惰状态的不良现象。

除此之外，灾区公众以志愿者组织、自助组织等形式，动员和凝聚起救灾过程中所产生的那份社会温情，并将其持续下去。更为重要的是，他们参与进来将有助于形成更高的视野，帮助外来资源在投入的过程中形成更有效合理的分配，以及对于资源分配更合理的自我感受，避免片面产生情绪化甚至抗争化的倾向。

动员与支持本地居民的参与需要外来社会组织的帮助，中国扶贫基金会本身即是这样的社会组织类型中的一员，但是它们的数量有限，很难弥散化地渗透到社会的毛细血管之中，因此需要更多的小型组织投入进来。于是，支持各种小型的公益组织介入，以提供经济发展、社会服务等项目活动，将是一件十分重要而有意义的事情。如果能够做这方面的事情并且发挥出应有的作用，将使得救灾的社会效果得到进一步提升，而该类项目的意义系数将达到一个更高的取值。

上面的分析依次递进使我们看到：

- 当社会投入的帮助资金量足够大之时，第三阶段的递增价值将高于第一阶段；
- 第三阶段中的经济与社会发展的软性项目价值又高于单纯的硬件设施建设的价值；
- 在经济与社会发展类别中，受助人的动员和参与，以及外来公益组织的引入将是重中之重，它代表着未来救灾的一种发展方向，代表着社会对于受灾公众进行最根本和最充分救助的一类理想模式。

(5) 开发新的项目类型与意义系数

再退回到紧急救援阶段，并不是所有这一阶段项目的意义系数都只能取得一个平庸的值。实际上，从紧急救援到过渡安置，常见的项目就是救人救命、送医送药、送食品送帐篷，然后附加类似于心理援助、社会关系重建的软性服务项目。这些项目在“4·20”芦山地震灾区已

经基本达到饱和，但有些组织擅于开发新的项目，从而让灾区公众在紧急救援阶段获得更多的服务，这类项目的意义系数可以获得一个较高的值。

(6) 考察救灾项目的一个新视角与相应的意义系数

通常情况下，我们只考虑到受助人的获益，但在一些项目中，捐赠人同样可以获益。比如在紧急救援阶段，社会公众捐赠的心情达到了高峰，通常可捐赠的资源量远远高于这一阶段的实际需求量，如果能开发出这一阶段的特定需求，就可以产生另外一份作用，让社会公众或潜在的捐赠人在最想表达自己心情的时候能够有适合的表达机会，因而这类公益项目可以满足捐赠人与受益人两端的需求，其相应的系数值也需要提升。

1.4.3 项目运作路线的整体思考

评估中一个独特的关注点是，从始端到终端跟踪一个特定的项目，形成一个完整的序列。

其要点在于，一定要关注一个特定项目是否最终落地，是否在实物上或社会实体上能够有具体的实现，并且嵌入到了经济社会发展的总体功能体系之中，让灾区公众开始受益。

项目落地的思想意味着，评估方作为第三方的身份，只有看到一个具体的项目落实到现实层面，我们才能够认可它的社会价值。

一个项目的完整链条包括项目的设计、运作和落地，在项目落地之外，项目本身包含着复杂的设计信息、专业性技术、整体思路、资源投入与使用等。

从起点到终点是一体化的整体过程，在这个过程中，实际上是将前面的专业性系数与意义系数最终兑换成社会现实这一环节关联起来。

这一方面的考察，与上面的各种系数的思路不同。上面考察系数的目的是为了测量资金投入的社会效果。而这里则是看原初的承诺、纸面的文章，最终是否兑现到社会现实中来，它不再涉及到绩效的具体数值，而涉及到一种有或无的质变的形式，以下公信力的情形与此相同。

1.4.4 公信力的考察

社会公益领域发展到当今，一些组织已经大大走出了最初的阶段。对于它们来说，公信力问题已经不再是一个严峻的话题，而如何把项目做好上升到了更加重要的位置。

但即便如此，公信力问题的考察仍然需要重视。公信力考察是指社会公众捐赠的资金进入组织后，组织是否按照捐赠者的用意，沿着特定的项目运作轨道，最终产生了实质性的社会效果，其间有无资源明显跑冒滴漏进入到公益组织成员的私人腰包之中。

有效评估公信力需要一个特定的鉴别路径，过去通常考察公开透明，但公信力问题在总体上要比公开透明更复杂一些，它包含但又超越于简单的公开透明。对于单个项目来说它存在着公开透明是否做到、是否有效的问题，由不同的项目组成的整体，则又存在着单个项目叠加的综合是否构成了最终总体的资金量。因此在这里需要从公众捐赠的总体资金量出发，沿着特定的轨道进入不同项目之中，将总资金量分解，考察分解到不同项目中的资金量的综合是否与总

资金量相等，其次单个项目的资金量在其运作过程中又是否遵循公开透明原则，实现资金的有效使用。

捐赠人的资金捐赠用途是限定性还是非限定性也是需要考虑的一个要素，限定性的资金需要考察是否按照最初捐赠的合同而用于其特定的场所，非限定性的资金则关注其是否做到了资金最有效的使用。

1.4.5 资金使用终极社会效果的测量

救灾项目中，生计发展类的项目能够较为容易地测量出资金投入的社会效果，它们可以是量化的形式，也可以是非量化的事实表达，量化与否都可以判断出最终社会效果的大小，达到了怎样的数量程度。除了生计类项目之外，硬件设施建设类项目也可以看到资源投入的最终产出，从而直观判断其社会效果，学校医院的建设或者路桥的建设等都是如此。

但一些软性的服务类项目，比如为儿童服务、为老年人服务或者资助社会组织发展的项目，其最终的效果很难用数据表达出来，甚至很难找到最为恰当的测量指标，即使按照我们在专业领域内认可的指标进行测量，表达到社会领域也很难为公众所理解。对于该类项目，我们将更多依赖于前面所介绍的资金量乘上各种系数的方式来加以表达，而对于结果能够且容易测量的项目，则通过最终的数据或事实呈现的方式来加以表达。

第二部分 基本概况

2.1 资金接收及使用情况

2013年4月20日“4·20”芦山地震发生后，中国扶贫基金会随即启动响应机制，并面向企业、公众在内的社会各界广泛募集善款。截至2018年3月，中国扶贫基金会共接收用于“4·20”芦山地震灾后重建项目的社会捐赠款物合计30404.24万元，其中捐赠物资价值5193.46万元，捐赠资金共25210.78万元。项目累计支出总额262620381.53万元，占项目捐赠总收入的86.38%，其中5193.46万元以物资发放形式支出。

2.2 总体思路和目标

“4·20”芦山地震发生后，中国扶贫基金会于2013年4月23日至4月30日组建专家评估工作组，前往灾区开展灾后重建需求评估工作，在较短的时间内完成《四川“4·20”芦山地震灾后重建需求评估报告》，并在此基础上制定了灾后重建项目专项规划。

在规划中，中国扶贫基金会明确了“4·20”芦山地震灾后重建的总体思路，即坚持以“四个突出”、“三个注重”为主线统领灾后重建工作全局，以受灾社区为主战场，以受灾贫困人口、因灾返贫、因灾致贫人口为主要对象，以受灾社区可持续生计系统恢复、小微基础设施修复和公共服务体系改善为核心，以传统产业振兴和新兴产业培育为支撑，以农民自组织和发展能力提升为根本，实行需求为本、有效重建的目标。其中，“四个突出”的具体内容为需求为本、民生优先、生态导向、社区融合，而“三个注重”则关注差异性扶持、关键性突破和发展能力提升。

在此思路下，“4·20”芦山地震灾后重建设立了一系列子目标，包括：重建和提升社区农户可持续生计系统、修复和改善社区小微基础设施、提高社区农民自组织和发展能力、帮助本土优秀人才成长、促进环境改善和生态发展、完善社区公共服务系统。

中国扶贫基金会进行“4·20”芦山地震灾后重建也树立了一些工作的基本原则，包括广泛受益、群众主体、社区互助、多方合作、规划衔接以及项目整合。

2.3 项目执行概况

2.3.1 执行项目明细

“4·20”芦山地震灾后恢复重建执行项目收支明细如下表：

表 2 “4·20”芦山地震灾后恢复重建执行项目收支明细（单位：元）

序号	名称	规划资金（元）	已使用资金（元）	待使用资金（元）
1	芦山地震紧急救援项目（含物资）	71810126.06	70634623.75	1175502.31
2	社区发展项目	40778123.63	36672221.13	4105902.50
3	小额信贷项目	37000000.00	37000000.00	0.00
4	美丽乡村项目	22231747.03	16836997.40	5394749.63
5	公益同行项目	18069594.65	17808610.83	260983.82
6	小微基础设施项目	12984237.30	12984237.30	0.00
7	养老项目	27916104.00	9518459.95	18397644.05
8	加油计划项目（含未来空间）	10714837.13	10433063.34	281773.79
9	乡村饮水项目	8033970.60	8033970.60	0.00
10	雅安公益倡导项目	7716000.00	4797881.33	2918118.67
11	爱心厨房项目	7149429.22	7145491.00	3938.22
12	爱心包裹项目	3722458.00	3722458.00	0.00
13	卫生包项目	2788780.51	2788780.51	0.00
14	助明计划	2019096.83	1837096.83	182000.00
15	交通安全书包项目	900000.00	900000.00	0.00
16	童伴计划	900000.00	756728.80	143271.20
17	新长城高中生自强班项目	739800.00	739800.00	0.00
18	天全县妇女大病项目	450000.00	450000.00	0.00
19	买一善一项目	301670.10	301670.10	0.00
20	宝兴县新江小学援建项目	1092233.33	1092233.33	0.00
21	计提项目执行资金	26724160.30	18166057.33	8558102.97
合计		304042368.69	262620381.53	41421987.16

备注：“规划资金”指“4·20”芦山地震灾后恢复重建初期，根据灾区实地调研结果和与捐赠人沟通后编制的预算资金；“已使用资金”指截至2017年12月31日已支付资金；“待使用资金”指截至2017年12月31日，账上未支出资金。“待使用资金”中，社区发展项目、美丽乡村项目、公益同行项目、加油计划项目、雅安公益倡导项目、助明计划、童伴计划已签署项目执行协议，根据项目进展拨付剩余资金；雅安公益倡导项目部分剩余资金、芦山地震紧急救援项目、爱心厨房项目为项目结项后的结余资金或因灾区需求发生变化产生的结余资金。

经过对受灾地区新的需求调研，并与捐赠人沟通，剩余资金的使用规划如下表：

项目类型	序号	项目名称	资金预算（元）	备注
按原项目协议	1	社区发展项目	4105902.50	按原协议执行，根据项目进展，预计2018年底执行完毕
	2	芦山地震灾后重建-美丽乡村项目	5394749.63	按原协议执行，剩余项目资金用于项目村旅游设施建设提升、维修、项目宣传推广、项目村村民交流培训、合作社运营支持等；新项目区的项目执行；2020年前使用完毕
	3	公益同行项目	260983.82	按原协议执行，根据项目进展，预计2018年底执行完毕
	4	加油计划项目	281773.79	按原协议执行，根据项目进展，预计2018年底执行完毕
	5	雅安公益倡导项目	918118.67	按原协议执行，剩余项目资金用于项目宣传推广及项目总结交流，2020年前使用完毕
	6	助明计划	182000.00	按原协议执行，根据项目进展，预计2018年底执行完毕
	7	童伴计划	143271.20	按原协议执行，根据项目进展，预计2018年底执行完毕
	8	雅安公益养老项目	21297644.05	含未拨付的工程装修、维护、质保资金及未来五年失能失智老人的养老项目支出
		小计	32584443.66	/
按新规划	1	后续项目执行费及备灾资金	8837543.50	此资金是按照国家相关规定计提的项目执行费截至于2018年3月底的结余和芦山地震紧急救援项目的结余，拟用于后续芦山地震拟开展项目的执行费和未来大灾救援的应急备灾资金
		小计	8837543.50	/
		合计	41421987.16	/

2.3.2 善款投入分布

中国扶贫基金会在“4·20”芦山地震的灾后重建工作中，投入资源覆盖的区域包括：雨城区、名山区、天全县、荣经县、宝兴县、芦山县、石棉县、汉源县、崇州市等，其中重点项目地区为受到“4·20”芦山地震影响的重灾区，如芦山县、宝兴县、天全县、雨城区。

中国扶贫基金会在雅安发起的19个项目中，4个项目为物资发放，5个项目定位为提供硬件设施，10个项目定位为提供软性服务。相应资金投入如下图所示：

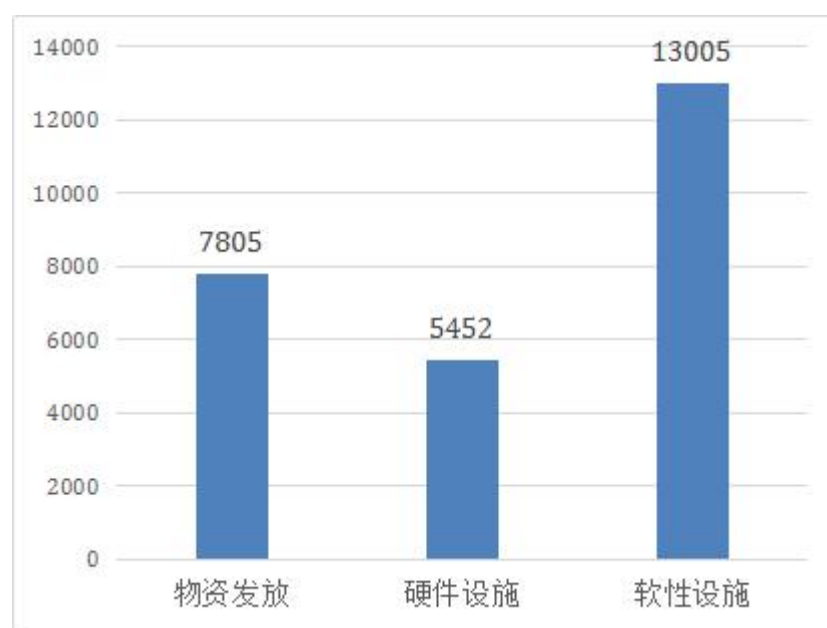


图2 “4·20”灾后重建投入类型（单位：万元）

第三部分 项目体系分析

中国扶贫基金会在雅安灾后重建中启动和执行了 19 类项目，评估团队首先关注在灾后重建中形成的这一项目体系是否具备对灾区当地真实需求的回应性，及其所具备的整体性特点。

3.1 灾区需求情况

评估团队在 2016 年 12 月——“4·20”芦山地震三年七个月以后，对 1042 位雅安当地居民进行了一项包含生活状况、灾后重建需求及援建回应性评价的问卷调查。通过简单呈现雅安灾后重建阶段当地居民的生产及生活情况，以及灾区居民们对于重建需求的回顾性思考，勾勒出中国扶贫基金会在雅安落地的项目体系产生的现实起点。

3.1.1 样本基本构成

评估团队问卷调查的 1042 位灾区居民，主要是居住在芦山县、宝兴县、雨城区等地震重灾区的居民。问卷调查采用目的性抽样的方式调查了一些处于中国扶贫基金会灾后重建项目所在地的居民，另外采取便利性抽样的方式，对一部分不处于扶贫基金会重点项目开展地的居民进行了调查。

其中，76.3%的调查对象来自农村地区，而 13.3%的调查对象来自城镇地区。调查对象中女性略多于男性，占比分别为 55.7%和 44.3%，调查对象各个年龄段均有分布。

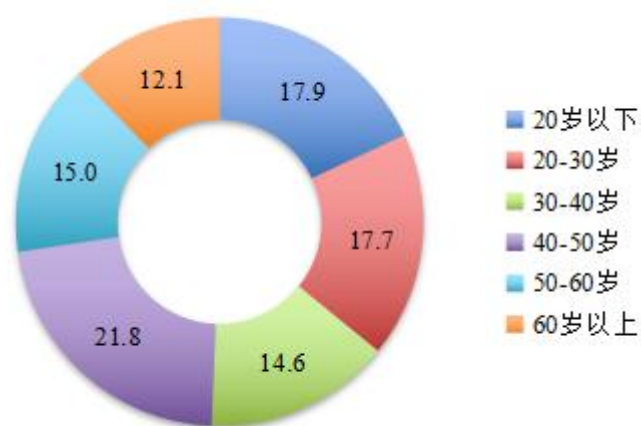


图 3 问卷调查样本年龄段分布

3.1.2 就业务工情况

相比于“4·20”芦山地震之前，48.3%的调查对象家庭成员外出务工状况没有变化，17.8%减少外出务工，16.7%增加外出务工。整体来看，地震三年多以后，外出务工人员“回流”的趋势略高，该趋势可能与灾后重建中对劳动力投入的需求增加相关。

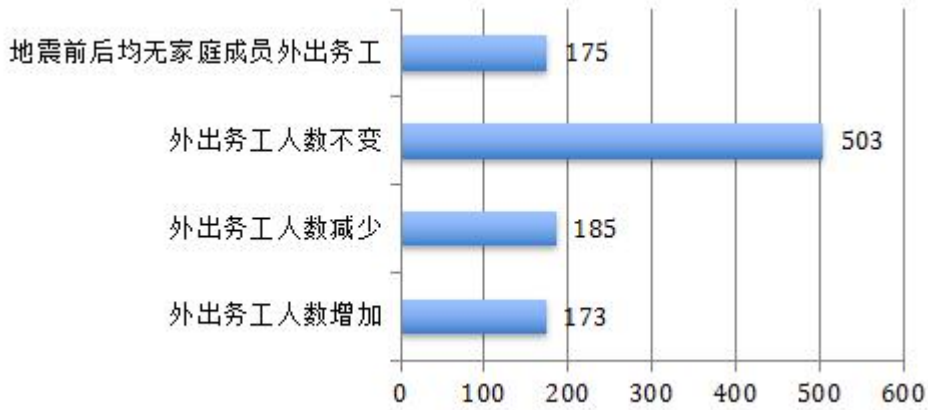


图4 外出务工人员变动情况

从就业状态来看，23.5%的调查对象目前正从事农业，7.7%为经营餐饮、小卖部等的个体工商户，28.1%处于就近务工或就业状态，14%认为自己处于失业状态，5.6%的居民退休或无劳动能力。

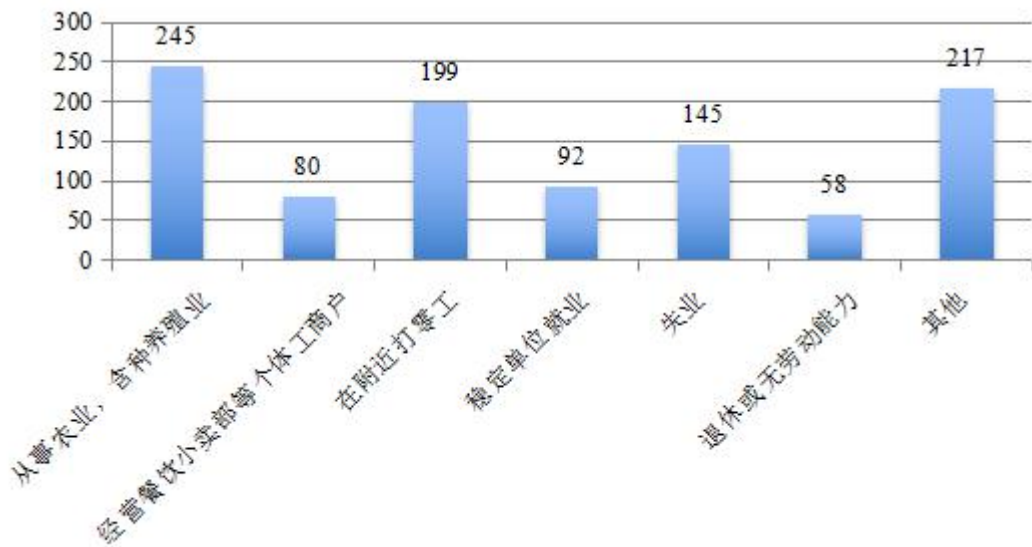


图5 本地居民就业分布

地震对正常的生产生活带来较大的影响甚至中断，调查对象中有34%的调查对象在“4·20”芦山地震之后更换了原来的工作。

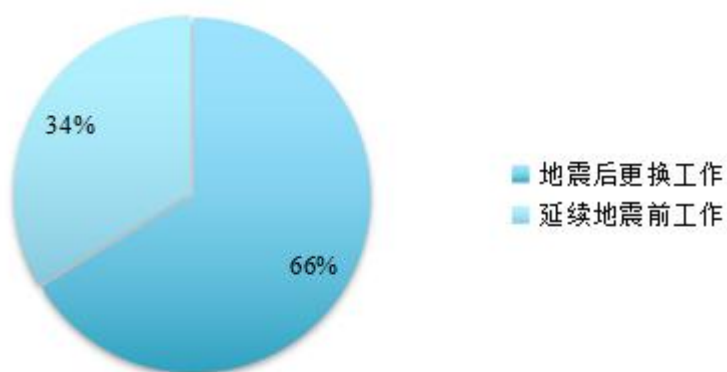


图 6 地震后工作更换情况

54%的调查对象认为当下的工作情况（如收入）与“4·20”芦山地震前相比，没有明显的差别，另外有 17.5%的调查对象认为自己的工作情况变得更好，27.8%的调查对象则认为工作状况变得更差。

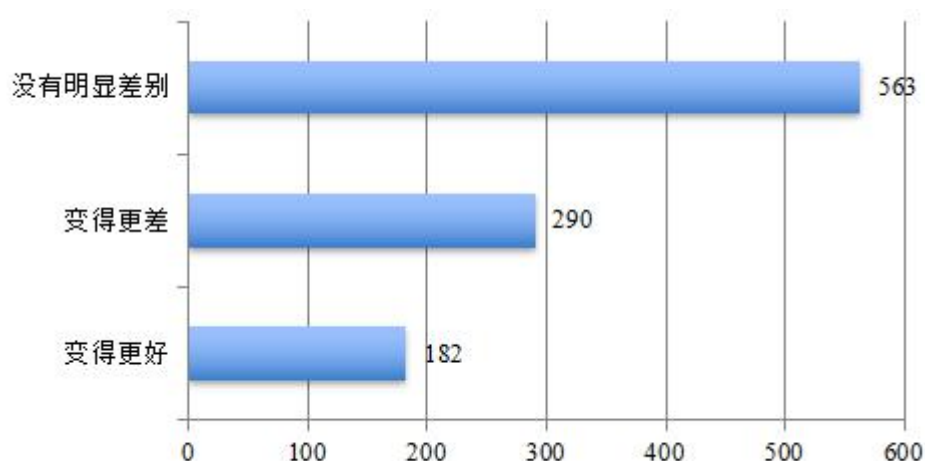


图 7 地震前后居民对于工作情况的主观对比

3.1.3 生活及居住情况

“4·20”芦山地震对房屋带来巨大的损坏，40.9%的调查对象房屋倒塌或严重损坏，需要原地或迁地重建，41.8%的调查对象房屋一般性受损，需要进行修复或加固，房屋无明显影响的调查对象只占约 10.9%。

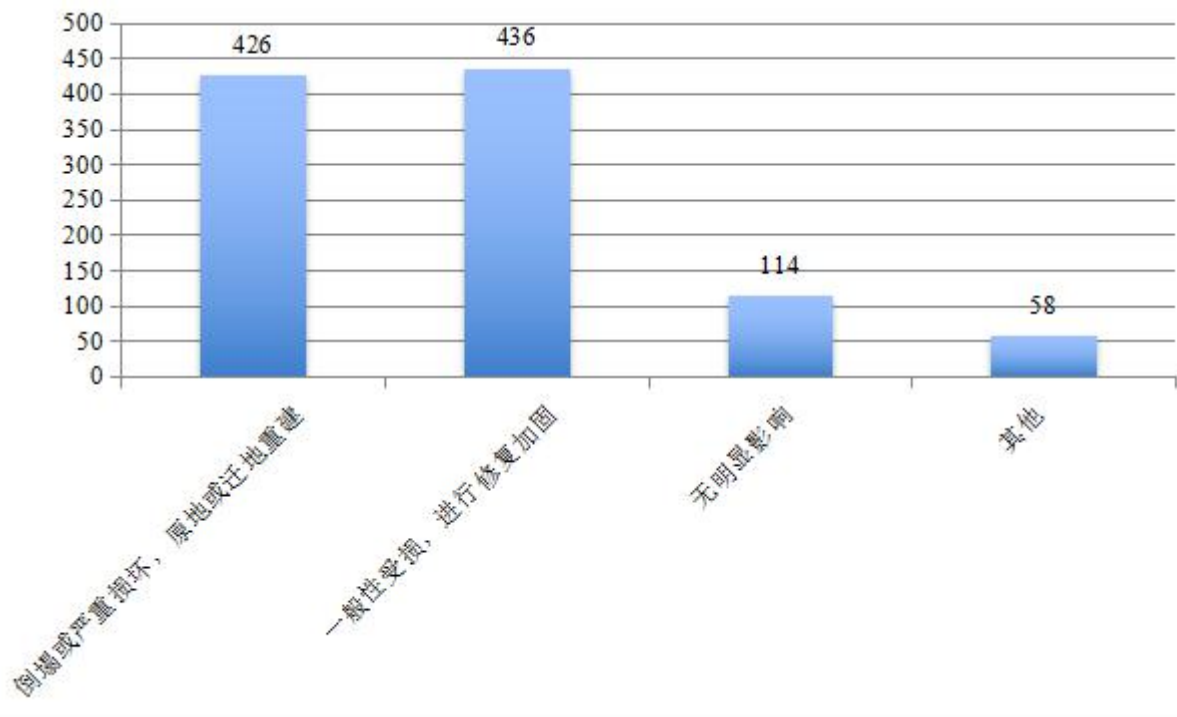


图 8 地震对于居民房屋的影响

“4·20”芦山地震已经过去三年多的时间，房屋的重建或修复工作绝大部分已经结束，46%的调查对象认为相较地震之前，包括房屋、社区在内的居住环境已有明显改善，42%则认为与地震之前差别不大，另外也有 12%的调查对象认为目前的居住环境明显比不上地震之前。

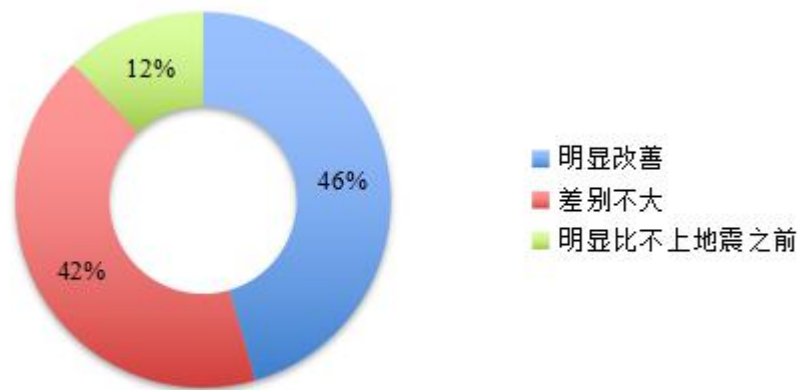


图 9 地震后居民居住环境改善情况

17%的调查对象认为现有生活水平的状况明显不如地震之前，但同时也有 24%的人认为生活水平获得了明显改善。

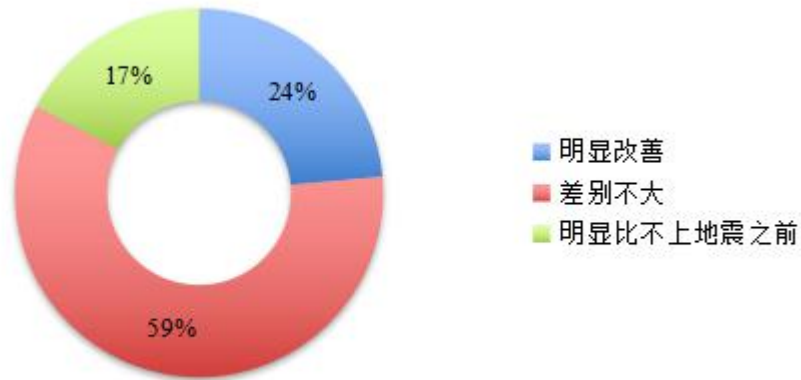


图 10 地震后居民生活水平改善情况

从最关心的需求来看，处于灾后重建后期阶段的调查对象对于子女教育、养老的需求考虑较多，但也有不少人最关心医疗、就业和还债的问题。

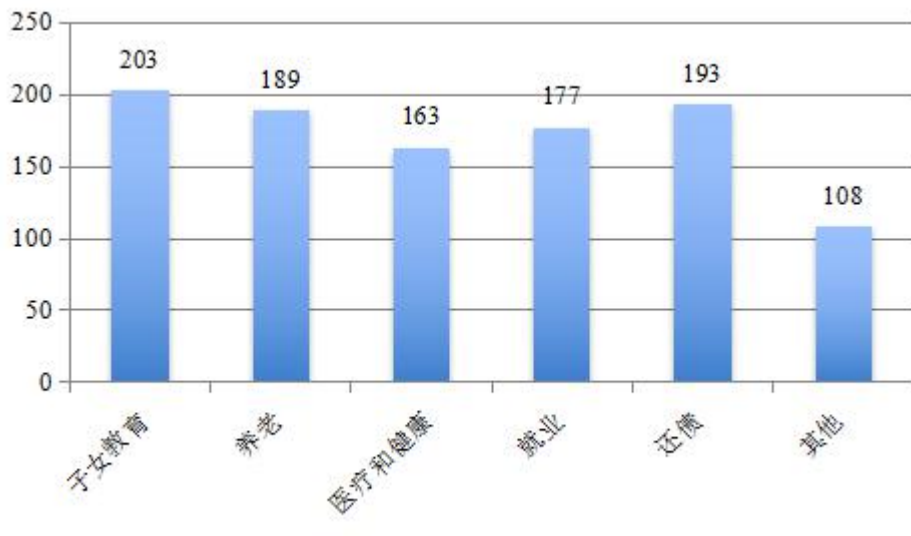


图 11 灾后重建（后期）居民关注的需求点

灾后重建三年多之后，23%的调查对象对于未来的生活有非常乐观的期待，同时也有一定比例的调查对象存在较为消极的主观判断。



图 12 调查期间居民对于未来生活的主观判断

3.1.4 对于灾后续建的看法

从调查的情况来看，比例最高的灾区居民选择现金援助和技术培训作为救灾及重建过程中最需要获得的两类支持，这两个选项背后可能存在灾区居民不同的分析逻辑，对于外部援助力量而言，“授人以鱼”还是“授人以渔”的问题值得思考。

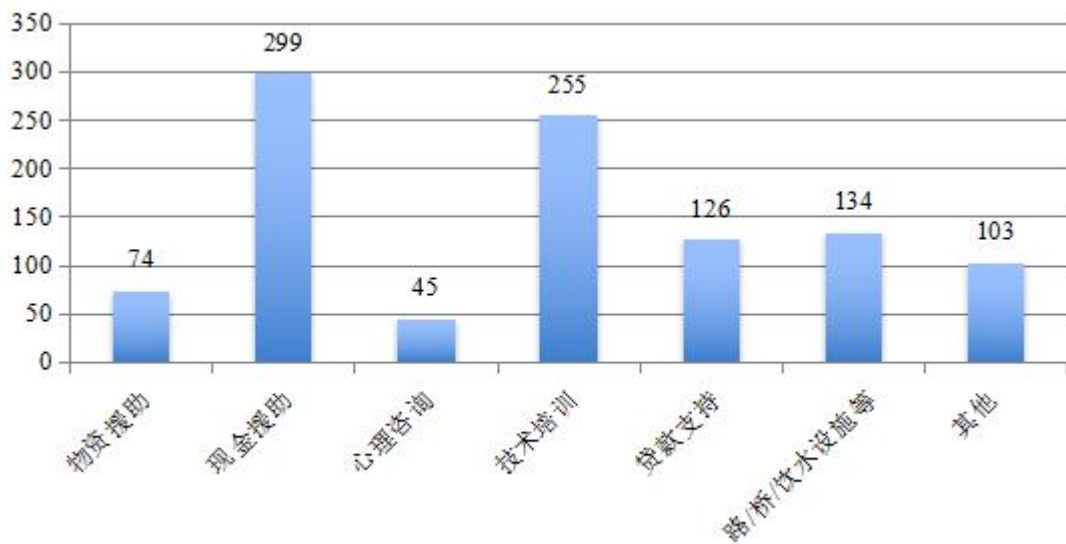


图 13 居民认为地震后最需要获得的支持

最高比例的灾区居民认为，老人和劳动能力缺失的弱势人群是灾后重建中最需要关注的人群。

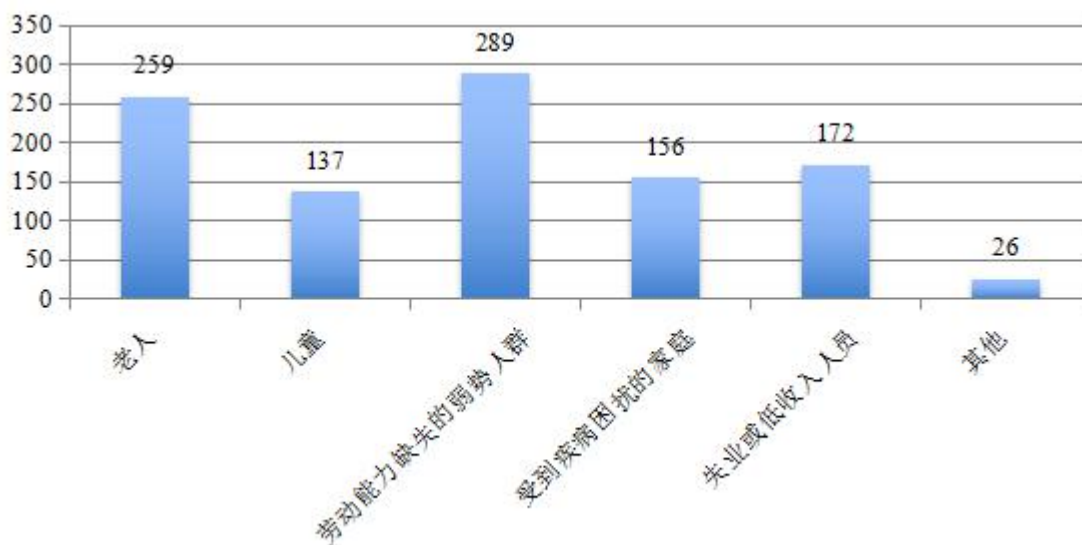


图 14 居民认为灾后最应受到关注的人群

分别有 32.6%和 27.4%的调查对象认为，灾后重建中关于就业（生计）类项目以及养老、教育等公共服务方面的支持不够。

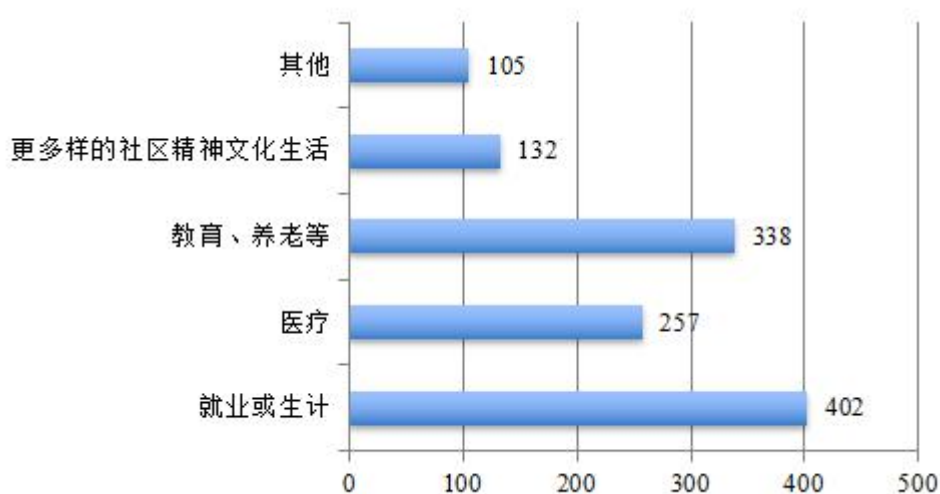


图 15 居民认为灾后重建中提供不足的公共服务

以上问卷调查获得的信息，一定程度上反映了“4·20”芦山地震后，灾后重建阶段的灾区居民的生产生活状况，以及他们所关心和看重的需求。这些内容能够帮助建立一个参照背景，有助于接下来对中国扶贫基金会雅安灾后重建项目体系的观察和分析。

3.2 项目体系的生长性

“4·20”芦山地震发生后，中国扶贫基金会在第一时间启动响应机制，发起紧急救援项目。之后，随着时间的延伸，中国扶贫基金会对应于灾区情况的变化，陆续在受灾地区发起了其他越来越多的项目。总体来看，这些项目呈现出一个不断生长的过程，具有以下特征：

3.2.1 项目类型越来越丰富

最早开展的项目从紧急救援阶段的物资发放项目，到过渡安置阶段的爱心包裹和卫生包项目，都以物资递送为主。

2013年下半年，包括乡村饮水、小微基础设施、社区发展在内的硬件设施建设类项目启动。美丽乡村项目也开始了试点村庄的重建。加油计划、新长城高中生自强班、妇女大病等社会服务类项目也在下半年纷纷铺开。公益同行项目开始支持社会组织进入受灾社区，提供生计发展和社会服务。2014年新启动了助明计划，2015年启动童伴计划和小额信贷。2016年，养老项目也呼之欲出。

随着时间的进展，中国扶贫基金会不断将针对不同人群和需求的项目培植到灾后地区，这些项目在规模和类别上整体具备较大的差异性。因此，最终从整体上呈现出一个类型非常丰富的灾后项目体系。

3.2.2 项目成熟度越来越高

从灾后初期以应对紧迫性问题为主的物资递送、硬件设施建设，到灾后重建阶段越来越多关注儿童、妇女、老人等不同人群的具体需求，再到关注灾区产业的重建，社区自组织的创建这些更加复杂的目标，可以看到，随着时间的推移，在对于灾区需求的满足层次上，中国扶贫基金会雅安救灾的系列项目，也呈现出在成熟度上纵向递进的过程，从紧迫性问题的应对到着手于根本性问题的解决，越来越深入到灾区生产生活的肌理之中。

3.2.3 项目的积累性

中国扶贫基金会能够在雅安灾后重建中不断培植和生长出更具丰富度和成熟度的项目体系，并非只是“4·20”芦山地震后才形成的工作。扶贫和救灾历来是中国扶贫基金会关注的焦点版块，基金会在这两个领域中都积淀了大量的经验和基础，正是这些以大量不同类型的品牌项目作为载体的经验和基础，帮助了中国扶贫基金会在每一次紧急状态发生之后，都能迅速投放和生长出适应灾区不同需求的一系列项目，这些项目各司其职、互相补充，其自身也处在不断的改善与革新之中（具体见分报告中的单个项目评估），这使得中国扶贫基金会在“4·20”芦山地震后的项目体系整体呈现出非常具有活力的生长态势。

3.3 供需双方需求匹配的自然呈现

中国扶贫基金会重要的功能之一是优化捐赠资源的供需匹配，而这种供需匹配并不只是简单的类型和数量上的调节，而是一种复杂和动态的平衡过程。地震之后，社会各界的爱心捐赠如同洪水一样涌来，在“4·20”芦山地震中中国扶贫基金会收到的捐赠超过3个亿。在这个情形下，捐赠方和受到灾难影响的社区都有着各自的需求，中国扶贫基金会雅安灾后重建项目

体系的多元和复杂,体现了供需双方需求的这些特性,在这一基础上形成的这一灾后项目体系,正是供需匹配过程后的客观呈现。

3.3.1 捐赠方的需求

捐赠人救助灾区蕴含了非常丰富的需求和偏好,比如有人希望提供生存最急需的物品,有人希望提供能够表达慰藉和温暖的礼物,有人更偏向于帮助孩童,有人特别希望扶助老人。捐赠人丰富的慈善需求,正如他们作为消费者时多样的偏好。每一种需求都值得尊重,而且需要潜心挖掘。

很大程度上,捐赠人的选择就是在为其被触动了的需求投票,中国扶贫基金会正是通过多类型的项目体系,激发和满足来自捐赠人多方面的需求,收到的捐赠资金正是这种成果的自然呈现。

3.3.2 受灾社区的需求

震后,随着灾后重建不断往前推进,灾区居民的各类需求更加丰富,且处于变动之中。

通过询问 226 位灾区居民在地震刚发生时和重建工作进行三年多的现在,对于外界不同类别援助重要性的看法,发现在不同的时点下,当地居民对于自身需求的主观认识差异性较大。

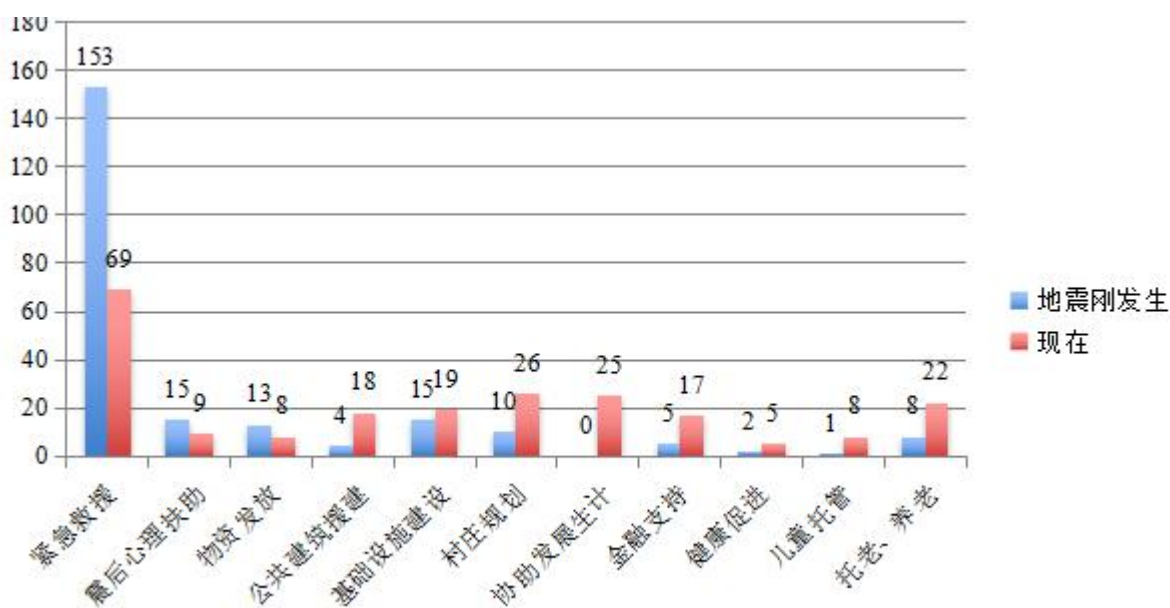


图 16 居民援建需求变动情况

比如,153 人在地震刚发生时认为灾后工作中最重要的是紧急救援类项目,但在地震过去三年多之后,超过一半的人转而认为灾后重建阶段其他类型的项目更加重要。

因此,中国扶贫基金会的项目体系很大程度上也同样体现了对受灾社区多样化的需求满足。通过将不同偏好的捐赠方与不同需求的受灾社区或居民匹配在一起,在引进更多社会力量

参与到灾后重建的同时，也使得资源得到了更好的配置。

3.4 救灾三阶段理论下的分布格局

3.4.1 救灾三阶段

通常救灾可以被划分为三个阶段，即紧急救援阶段、过渡安置阶段和灾后重建阶段。在不同的救灾阶段，灾区的需求及其紧迫程度是不同的，于是又可以将诸多救灾项目划分为八种类型，如下图：



图 17 救灾三阶段八类项目的分布格局

紧急救援阶段：紧急救援阶段多为灾害发生后的 0-10 天，其中前 3 天又被称为抢救的“黄金时间”。在紧急救援阶段，如何将伤亡降低到最低是一切工作的出发点和落脚点，于是以抢救生命、治疗伤员和食物供给为核心内容的硬（软）件项目实施便成为了最重要的工作。例如，救援部队的紧急搜救、医疗队伍的伤员抢救、大中型搜救设备的运抵、社工和心理专业人员的启动等等。

过渡安置阶段：紧急救援阶段结束之后，伤亡人员和失踪人员数量基本确定，大规模地毯式的搜救活动一般随即停止，救灾进入第二阶段——过渡安置阶段。这一阶段多从震后 10 天开始，将会持续 3 个月左右。在过渡安置阶段，抢救生命已经不再是核心的议题。如何为灾民建造临时避难及短期安置的场所，如何保证生活物资的供应，如何安抚群众震后的情绪等已经成为最为重要的工作。例如，在汶川地震中，政府为受灾群众兴修了集体板房，供应了生活物资；一些社会组织也组织志愿者搭建了板房学校，组织灾区的少年儿童开展各种活动等。

灾后重建阶段：在紧急救援阶段和为期 3 个月左右的过渡安置阶段结束以后，灾区的次生灾害得到控制与排除，灾民已经得到基本的妥善安置，社会和生活秩序逐步得到恢复。由此，救灾工作进入到 3-5 年甚至更长的灾后重建阶段。在灾后重建阶段，无论是政府、市场还是社会公众，都面临着百废待兴的艰巨任务，不仅需要重建永久性住房、公共基础设施，而且还要

发展生计，恢复社区；此外，震后遗留了许多社会问题，需要政府或社会组织通过社工服务、心理辅导等方式来解决。因此，硬件建设、生计与社区发展、社会服务、支持社会组织发展等就成为了灾后重建阶段的主要项目类型。

3.4.2 按阶段合理分配资源的必要性

(1) 国际经验

国际社会，有关大型自然灾害的资源投入基本都遵循上文中三阶段八类项目的分布格局。例如，日本阪神大地震中，救灾资源并没有在紧急救援或过渡安置阶段中使用殆尽，在灾后重建阶段也并没有将所有资源都用在硬件建设和现金救济上。在灾后重建中，兵库县制定了“兵库不死鸟”计划，目标是不仅恢复到灾前水平，而且还要关注未来的发展，应对即将到来的老龄化等社会问题。到2005年，也就是阪神大地震十周年之时，该计划基本完成。

台湾“9.21”地震也是如此。在紧急救援阶段和过渡安置阶段结束以后，更多的资源被用在了灾后重建的生计发展和社区重建方面。台湾“9.21”地震中，215个民间组织募款148亿新台币，用于过渡安置阶段的仅为16%（其中慰问安置5%，组合屋11%），其他款项均用于灾后重建阶段，其中教育重建、社区重建（包括社区生计恢复）项目是其工作的重点，也是成效最为显著的方面。例如，新故乡文教基金会援建的桃米社区，不仅是全台湾灾后社区重建的典范，而且成为大陆观光客感受台湾本土乡野文化的重要景点。

(2) 灾区居民的需求

对于灾区居民来说，按照救灾三阶段理论，外界资源在灾后重建阶段而不仅仅是紧急救援和过渡安置阶段的投入，也是非常客观的需求。

在问卷调查中，评估团队邀请226位灾区居民对外界援建工作的一些常见类别进行重要性排序，67.7%的受访者认为，在地震刚发生时，紧急救援项目是最为重要的工作，分别有28.8%和25.2%的居民将物资发放类项目放到第二重要和第三重要的工作，21.2%的居民将基础设施建设类（路、桥、饮水设施等）项目排到第四重要，20.4%的居民则选择房屋重建与村庄规划类作为第五重要的工作。

地震刚发生时的工作重要性判断与一般外界公众的看法比较接近，灾区居民也认为，最重要的工作集中在紧急救援和过渡安置阶段。但在灾后工作进行三年多以后，这一判断序列发生了非常明显的变化。紧急救援仍然被最多人认为是最重要的灾后工作，但坚持认为紧急救援在所有灾后重建工作中最为重要的灾区居民的比例已从67.7%下降为30.5%，另外四项最为重要的工作分别是：房屋重建与村庄规划类（16.4%）、基础设施建设类（15.5%）、金融支持类（16.8%）、托老养老类（15%）。

表 4 不同时点居民对援建工作的重要性排序

	第一重要	第二重要	第三重要	第四重要	第五重要
地震刚发生	紧急救援 67.7%	物资发放 28.8%	物资发放 25.2%	基础设施建 设 21.2%	房屋重建与村庄规 划 20.4%
调研时间点 (2016.12)	紧急救援 30.5%	房屋重建与村 庄规划 16.4%	基础设施建 设 15.5%	金融支持 16.8%	托老养老 15%

经历了灾后重建时期的灾区居民，对于外界援建工作重要性的认识产生了变化，更多的人希望外界的援建资源能够投入到第三阶段的灾后重建工作中，而不是仅仅停留在紧急救援或是过渡安置阶段。

(3) “4·20”芦山地震的具体情况

从“4·20”芦山地震的具体情况来看，我们认为紧急救援和过渡安置这两个阶段的资源供需关系已经十分趋近于饱和状态。

首先，在**救援力量方面**，当时的投入已经穷尽了能力所限。政府和军队在震后第一时间便赶赴灾区，开展了有效的救援活动，并且源源不断地投入了大量的人力物力。与此同时，部分有专业救援能力的国际救援队伍和民间救援组织也参与其中，发挥了积极的补充性作用。

在此期间，也有大量的社会组织和民间志愿者自发地来到灾区，但因为实际需求量不大且其专业能力较差，只有很少一部分人真正有效地参与到了生命救援当中，其余的人员大多处于闲置状态，或者只是在外围开展一些辅助性的工作。当时在现场的很多人在访谈中都认为，那时候灾区涌入了过量的人员，远远超出了救灾的需求，甚至有时候还占据和消耗了宝贵的救灾资源。

从结果来看，“4·20”芦山地震造成的人员伤亡情况远远小于汶川地震和玉树地震。作为救援阶段的核心资源，救援技术和救援设备虽然仍存在无限的提升空间，但这绝非朝夕之功。我们可以相信，在当时具备的救援能力之下，救援力量已经最大限度地完成了生命救援的任务。也就是说，在既有的救援技术和救援设备的基础上，即使再投入更多的人员和资金，也很难再有效地转变成实际效果。

其次，在**急需物资的递送方面**，灾区并没有出现物资短缺的情况，反而产生了一定的物资剩余。

在汶川地震之后，政府部门加强了紧急救灾物资的储备工作，尤其是四川及其周边省份的灾害多发地区。因此在“4·20”芦山地震发生之初，政府在极短时间内便启动了应急物资的调配、运输和递送工作，向灾区输送了帐篷、食品、饮用水、衣物和药品等应急物资，保证了灾民在第一时间的紧急需求。与此同时，社会组织也通过发达的网络渠道，在全社会吸纳了大量的物资送往灾区。

据当地的慈善会负责人介绍，当时有源源不断的物资从四面八方运到灾区，已经超过了灾民的实际需求和救灾人员的递送能力，甚至产生了物资堆积的情况。有多家社会组织反映，因为需求已经得到满足，难以找到合适的捐助对象，当时筹措的很多物资并没有实际发放下去，而是经过与捐赠人沟通之后转运到了其他地区，甚至在地震一年之后仍然积压在仓库之中。而接受调研的当地灾民也都表示，各种物资的递送持续了一个月以上，完全保证了其生活需求，并没有出现挨饿受冻和缺医少药的情况。因此我们可以做出判断，这两个阶段在物资递送方面出现了供大于求的局面。

最后，在**心理干预和社会服务**方面，政府和社会组织也在各自的能力范围之内对接了较为丰富的资源。

在紧急救援阶段，除了最迫切的生命救援之外，灾民们对紧急的心理干预也有着迫切的需求。尤其是在已经脱离生命危险、得到妥善安置之后，面对巨大的灾难和惨重的损失，灾民们很容易产生严重的心理问题。进入过渡安置阶段，灾民对心理干预的需求变得更加常态化和普遍化。此外，由于原来的社会常态彻底崩塌，大多数社会功能和社会服务（如学校教育、医疗卫生、儿童看护、扶老助残等）也处于瘫痪和缺失状态，这些问题都需要在过渡安置阶段着手处理，并应该在灾后重建阶段得到最终解决。

在现实中，很多社会组织都是在这一方面开始介入，为灾民提供相应的社会服务。对于经历过巨大灾难甚至是生离死别的灾民来说，他们需要的不仅仅是他人的安慰与陪伴，更需要的是学会如何思考与面对生与死的关系，如何摆脱灾难的阴影重新找到生活的希望，如何在重新构建的社区与人际环境中建立稳定的社会关系。这样的需求与生命救援和物资提供这些基础性需求相比更加高层次、多样化，解决的技术也更加需要专业性。专业性不足的心理干预和社会服务往往只能触及到问题表面，甚至有可能会对灾民造成二次伤害。

在**心理干预和社会服务的资源提供**方面，政府和社会组织已经在一些较为基础的层面上开展了大量工作，保障了灾民的基本需求，但囿于专业性的瓶颈，大部分的项目和资源在浅层次的服务提供上扎堆，不能覆盖灾民高层次和多样化的需求。想要解决这一困境，不能依靠人力物力的简单堆砌，而要依靠专业能力的有效提升。但是正如专业的救援能力一样，提供的服务的专业能力也并非能够在短时间内实现跨越式的提升，而是需要在实践当中慢慢的积累和开发。因此，在现有能力的范围之内，投入到这一领域的社会资源也已经达到了相对的饱和，不应再有过多重复性的无效投入。

因此我们判断，根据“4·20”芦山地震的具体情况，更多的资源不应再汇集在前两个阶段，而应该更多投入灾后重建的阶段。

3.4.3 项目体系按三个阶段的资源分布

中国扶贫基金会的项目在紧急救援、过渡安置和灾后重建三个阶段均有分布，其中过渡安置项目较少，灾后重建项目所占比重较大。

(1) 项目分布情况

表 5 按救灾三阶段的项目分布

阶段	项目内容
紧急救援	紧急救援物资发放、卫生包项目
过渡安置	爱心包裹项目 公益同行（社区陪伴计划）
灾后重建	小微基础设施、乡村饮水、社区发展、爱心厨房、童伴计划、公益同行、妇女大病、助明计划、交通安全包、新长城高中生自强班、加油计划、未来空间、小额信贷、电商扶贫、美丽乡村、养老项目

(2) 资金分配情况

截至 2018 年 3 月 31 日，中国扶贫基金会在“4·20”芦山地震灾后恢复重建共计支出 26262.04 万元，其中，紧急救援阶段共计投入 7342.34 万元，约占全部使用款物的 27.96%；过渡安置阶段共计投入 2153.11 万元，约占全部已使用款物的 8.20%；灾后重建阶段共计投入 16766.59 万元，约占全部已使用款物的 63.84%。

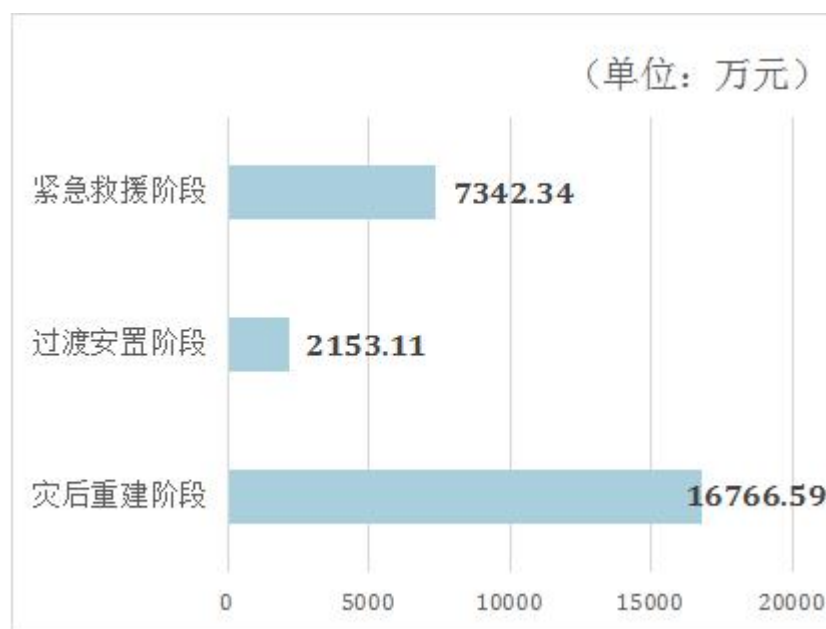


图 18 按救灾三阶段的资金投入分布

总体来看，中国扶贫基金会在三个阶段的项目分布与资金投入比重与“4·20”芦山地震的具体情况较为匹配。

第四部分 公信力评估

4.1 信息公开机制与内容

4.1.1 基础公开透明

中国扶贫基金会通过官方网站、行业网站、大众媒体、新媒体、现场活动等方式，向捐赠人、受助人以及社会公众公布募捐、资助与组织活动的信息。公布信息的内容和方式符合民政部公布的《基金会信息公开办法》。



图 19 中国扶贫基金会官网机构信息公开页面

社会公众可以通过机构官方网站以及部分行业网站，非常便捷地查询到中国扶贫基金会自2012年-2015年的基金会年度工作报告（双语版）、财务报告、审计报告和年检报告。从2013年开始，每一年的年报均对“4·20”芦山地震的救援或是灾后重建进程进行了总结和呈现，披露信息包括但不限于捐赠款物累计总额、累计支出总额、项目覆盖地区、项目类型、受益人次等信息。

通过中国扶贫基金会的项目官方网站同样可以获得一些重点项目（比如爱心包裹、新长城高中生自强班）的年度、半年度或季度工作报告，这些报告可以帮助社会公众更加详细、清楚的了解中国扶贫基金会在这类重点项目上的具体工作及其成效。

4.1.2 公开透明的系统性做法

资金流入端的公开。中国扶贫基金会接受捐赠的情况及时、详细的公开，公开的方式包括在线上募捐平台及时公示、机构官网统一查询捐赠信息、年报汇总公示大额捐赠人名单等等。

以机构官网统一查询捐赠信息为例，中国扶贫基金会通过官方网站对获得每一条捐赠信息进行公示，任何一位捐赠人都可以查询到对中国扶贫基金会进行捐赠的准确项目、金额和捐赠日期。

资金流出端的公开。在“4·20”芦山地震灾后重建这种捐赠金额大、持续时间长、社会关注度高的项目上，中国扶贫基金会采用了定期公布资金使用情况的方式，向社会公布因“4·20”芦山地震而筹集资金的具体投入方向，并透过多种传播渠道与社会公众进行沟通。

2013年4月24日，“4·20”芦山地震发生3天后，中国扶贫基金会在北京召开四川“4·20”芦山地震救援行动新闻发布会，介绍了中国扶贫基金会在紧急救援中的工作进展情况和下一阶段工作思路；

2013年12月31日，中国扶贫基金会对当年基金会用于“4·20”芦山地震救灾的款物支出方向进行审计，并发布经过会计师事务所签字的四川“4·20”芦山地震专项审计报告；



捐赠查询

捐赠来源	<input type="text" value="请输入捐赠人姓名或单位名称"/>	捐赠项目	<input type="text" value="请输入捐赠的项目名称"/>
捐赠金额	<input type="text"/>	到	<input type="text"/>
捐赠日期	<input type="text"/>	到	<input type="text"/>

查询

图 20 中国扶贫基金会捐款查询页面

2015年4月，中国扶贫基金会公布《中国扶贫基金会“4·20”芦山地震资金使用情况》，对截至2015年3月31日各个项目的款物支出作了详细介绍，并对剩余资金拟使用情况进行说明；

2016年4月，中国扶贫基金会发布《雅安三年重建与改变——“4·20”芦山地震救援及重建项目执行情况报告》，介绍了截至2016年4月15日“4·20”芦山地震救援及灾后重建款物上的收支情况，并对剩余资金拟使用情况进行说明。

除了公布资金的流向之外，中国扶贫基金会通过基金会年度工作报告以及部分项目报告等方式对捐赠资金最终的使用情况及其效果进行信息公开。

项目运作过程的公开透明。中国扶贫基金会积极使用微信、微博等新媒体渠道，通过更加便捷和容易接收的方式，对项目进度、里程碑活动、服务个案等具体内容进行公开。为了促进项目运作过程的公开透明，中国扶贫基金会较为重视信息的记录和搜集。例如，在“4·20”芦山地震的紧急救援阶段，除了成立紧急救灾的四个小组，以及灾后重建办公室、综合协调办

公室以外，中国扶贫基金会还在前线专门设立了信息传播办公室，专人负责记录救灾过程，收集相关信息。

4.2 监督机制与做法

4.2.1 内部监督

中国扶贫基金会制定了详细的项目管理条例，对基金会所有立项项目的理念目标、管理梯度、立项流程、项目实施、风险管控、项目监测、项目评估、信息披露做出规定，确保项目整个流程清晰、有效、可控。中国扶贫基金会设立的监测部门和财务部门，是机构内部独立监测所有项目业务活动和财务信息的实施主体。

此外，涉及到采购或招标的重要环节，中国扶贫基金会制定了专门的采购管理办法，通过统一的规定流程，进行采购/招标信息公示，并组织相关专家、捐赠人/受益人代表等相关方，组建具备较强代表性的评委小组作出决策。

从评估团队与工作人员的交流，以及查阅相关资料而了解的情况来看，“4·20”芦山地震灾后重建涉及到的一系列项目，均按照统一的项目管理条例立项并进行管理。灾后重建中各个项目涉及到的采购、招标等活动，都严格遵循了基金会相关的管理原则。

4.2.2 外部监督

除了上述信息公开的内容以外，中国扶贫基金会保持了较高的社会开放度，通过多种方式接受来自外部的监督。

中国扶贫基金会的机构网站在非常明显的位置设有公开投诉电话，方便易查，来自社会公众的投诉、监督、质询将由监测研究部负责收集和回应。同时，综合利用多种媒体渠道及公开活动，积极主动地增强与公众的互动，主动接受公众的监督。例如，中国扶贫基金会参与到基金会中心网主办的“我的捐款去哪儿了”的款项捐赠及使用信息公示活动中，公示“4·20”芦山地震接收捐款和款项使用的相关信息。

雅安灾后重建过程中，中国扶贫基金会也主动邀请或接待捐赠人和捐赠企业实地参与项目活动，接受来自捐赠方的监督。

4.3 对利益相关方的责任

4.3.1 对捐赠人负责

中国扶贫基金会严格尊重并执行捐赠方的意愿。“4·20”芦山地震筹集的资金中，捐赠人有明确捐赠项目的，基金会作为项目收入进行核算，而没有明确项目的，基金会也要确保项目款项能够按照捐赠人的意愿进行使用。由于灾难发生的突然性，一些大额的捐款方在进行捐赠时还不能确定款项的具体使用方向，对于这一类捐款方，基金会进行了细致的沟通工作，提供

给捐款方一线搜集到的需求信息和较多可供选择的项目，以帮助捐赠人达成最终的使用意向。

中国扶贫基金会也在捐赠人的知情与参与方面做了许多工作。“4·20”芦山地震的大额捐赠人较多，针对这类捐赠人的信息沟通需要更加详细和高频。中国扶贫基金会采用了月度反馈的机制，每个月都针对每一位大额捐赠人专门提交一份项目反馈报告，在部分重要项目上甚至实施了日报制度。在通过项目报告反馈信息的同时，基金会也邀请和接待捐赠人深入参与到项目过程中。

评估团队对“4·20”芦山地震后捐赠灾后重建的捐赠方进行的访谈中，受访对象对中国扶贫基金会的捐赠人工作满意度很高，并在“用途实用，资金管理规范”方面，认为中国扶贫基金会的工作特别出色。

4.3.2 对受益人负责

中国扶贫基金会贯彻“需求为本，有效重建”的理念，于2013年4月23日至4月30日组建专家评估工作组，前往灾区开展灾后重建需求评估工作，通过田野调查、农户访谈、政府部门座谈等方式，对灾区受损情况、灾区群众的重建需求、经济和社区发展等方面进行了信息收集和评估。通过这样的方式，保证基金会在后期采取的重建工作，能够切实回应到受益人的需求。

第五部分 具体项目评估

“4·20”芦山地震后，中国扶贫基金会在雅安开展了 19 个项目，评估组将这些项目归类为紧急救援、硬件设施、社会服务、公益支持、生计发展以及创新发展六大类，并在每一类中对典型项目进行具体分析，以便有重点、更清晰地呈现中国扶贫基金会雅安灾后重建工作的全貌。

5.1 紧急救援类项目

“4·20”芦山地震后的紧急救援阶段，对于生命救援类项目的需求有限，因此包括中国扶贫基金会在内进入雅安展开救援工作的社会组织，大部分开展的是物资递送类项目。

在这一阶段，中国扶贫基金会开展的项目主要包括紧急救援物资发放项目和卫生包项目。

5.1.1 紧急救援物资发放项目

(1) 项目内容

2013 年 4 月 20 日，“4·20”芦山地震发生后，中国扶贫基金会第一时间启动应急响应机制，开展以物资发送为主的紧急救援项目，共计覆盖“4·20”芦山地震 9 个受灾县区，款物支出达 7063.46 万元。

中国扶贫基金会紧急救援发放的物资分为两类：一类是直接接收企业捐赠的产品并进行发放，包括食品、药品、生活用品、设备、服装、床上用品等，主要发送往宝兴县、芦山县等 9 个受灾县区；另一类是使用捐赠资金自行采购的物资，包括大米、油、棉被凉被、帐篷、彩条布等，覆盖到 6 个受灾区县。

(2) 项目定位

这类项目为受自然灾害影响的非特定人群提供紧急状态下的救援，具备非常纯粹的公益性。

紧急救援一般发生在灾后的 0-10 天内，其中前三天往往因为极度的重要性而被称为“黄金 72 小时”。在这个阶段，自然灾害刚刚发生，短时间内便会造成严重的后果。尤其是地震灾害，因为其发生的突然和强大的破坏力，人们往往没有足够的逃生时间，可能会被围困在各种被破坏的建筑结构之中，并产生大量的伤亡人员。即使侥幸逃到安全地带的人员，也必然面临着生活物资匮乏的艰难处境。对于这些缺少必要的食物储备和医疗条件的灾民来说，他们随时面临着失去生命的危险。这个时候，生命救援和物资提供成为最刻不容缓的首要需求。

“4·20”芦山地震发生后，中国扶贫基金会迅速启动救灾程序，在第一时间进入现场，

为受灾群众提供食品、饮水、被服等灾区亟需物资，传递社会各界的温暖和支援，与政府的救灾工作形成补充，具备良好的社会意义。

(3) 项目运作模式

紧急救援阶段的物资递送类项目，面临一种最为明显的情境，即需要在尽量短的时间内将大量物资精准的匹配到需要的人手中。如果使用资金量来除以项目周期，相较于其他类别的项目，紧急救援项目的资金和时间之比一定是最高的。这样的性质就为紧急救援项目的实施提出了非常独特的专业化要求。

紧急救援阶段的物资递送类项目，其运作模式包含一个由四个关键模块所构成的完整体系。四个模块分别是：救灾款物的募集、物流、递送方式、最终递送。



图 21 紧急救援阶段物资递送项目的关键环节

①救灾款物的募集

救灾款物的募集是有意向地将外界资源转化为恰当的援助物品的过程。包括以下几项主要内容：

需求确认：基金会通过灾区需求调查和捐赠人的沟通，确保接收的捐赠物资能够与灾区需求相匹配。

物品采买：基金会采取设立采购小组的方式，救援物资的采购需要经过七人询价小组的批准，以确保同规格的产品性价比最高。

物资的确认与信息匹配：基金会通过一个包含一线工作站、筹资部门、财务部门等多方参与的信息匹配流程，将物资和接收地进行匹配。

②物流

中国扶贫基金会通过快速的响应机制和一线的决策机制来保证物流的快速高效，并通过结合自己的备灾体系，将物资以最快的速度提供给需要的灾民。

③递送方式

递送方式的选择关系到救援物资通过何种渠道和方式递送给居民，主要涉及到递送主体和递送地点。

递送主体：基金会一般采用志愿者或是联合 NGO 的递送主体。在一些特殊的封堵路段，车辆难以通行，中国扶贫基金会往往委托政府作为递送主体，确保物资递送的时效。

递送地点：“4·20”芦山地震重灾区的资源已经较为充裕，在前期需求调研的基础上，中国扶贫基金会将大部分资源瞄准在周边地区或是次重灾区，使资源的递送尽可能实现更大价值。

④最终递送

中国扶贫基金会在最终递送阶段，以行政村为单位，按照整村覆盖原则，通过村委会发放给村民，实行严格的抵消手续。

开展物资发放或签领活动时，中国扶贫基金会为捐资的企业布置横幅，完成捐赠方的形象呈现。

(4) 项目专业性

在紧急救援项目运作过程中，存在一些重要的节点问题。社会组织必须具备自己面对这些问题的视角以及相应的解决办法，不同组织针对这些节点问题的解决办法展现了其不同的专业性水平。如果忽视这一类节点问题，往往意味着在运作过程中对关键性问题关注的缺失，因而项目的质量、技术含量等都将遭受损害。

①物资的供给与灾区的需求如何匹配？

在紧急救援阶段，由于存在信息不对称的问题，如果完全按照公众原始的捐赠愿望提供救援物资，通常会与灾区真实的需求产生一定程度的错位。这种错位具体体现在：一是物资类型的错位，即公众不能很好地了解灾区的地理、天气和社会情况，捐赠的物资类别并不都能适应于灾区居民的真实需要；二是物资数量的错位，灾区现场提供物资的组织较多，物资需求的量呈现出动态变化的状态，因此即使是确定适合灾区需要的物资，如果缺少对当地物资供应情况的通盘考虑，公众的捐赠也难以形成较为优化的数量。

由此，信息不对称基础上的错位捐赠，除了难以有效率地满足灾区居民的需求之外，还容易产生物资浪费、甚至运送拥堵等问题，为救灾工作的整体进程带来一定程度上的负面影响。

中国扶贫基金会一方面通过多种渠道，动态地掌握灾区存在的真实需求，另一方面对捐赠方做出适当的信息沟通和引导，从而实现物资供给和灾区需求的良性匹配。

从需求端来看，了解灾区存在的真实需求及其动态变化，从而确定需要递送物资的内容，是尤为重要的一点。

在地震发生之后，中国扶贫基金会第一时间深入灾区，组成现场的需求工作小组。他们一方面收集地震灾区的需求，另一方面针对这些需求向外筹集物资和资金加以满足，从而形成一个闭环，这一过程的运作井然有序。紧急救援阶段，基金会主要通过三类渠道搜集灾区对于物资类型和数量的需求：

政府的渠道。地震过后，中国扶贫基金会迅速进入到区县、乡镇和村庄，向不同层级的政府部门了解和搜集相应的物资需求信息。官方渠道的汇集面更大，便于掌握针对不同需求的物资供应状况，同时也能了解政府在救灾工作上的统一部署和规划。

联合 NGO 的渠道。中国扶贫基金会联合同在灾区现场的一批 NGO 伙伴，他们将深入到一线获得的需求信息汇总，从而增加了需求信息的丰富度。“4·20”芦山地震中初步探索的这种方式，在之后的紧急救援中逐渐形成了一个更为正式的 NGO 救援网络。

志愿者的渠道。需求信息的收集是一个动态的过程，中国扶贫基金会负责物资发放和押车

的志愿者，以及引路的当地向导，会深入一线接触沿途村庄，亲眼看到受灾以及物资供应的状况，因此也成为需求收集和更新的一个重要来源。

从供给端来看，捐赠方在社会责任感或爱心的驱动下进行捐赠，但伴随而来是一定程度上的信息不对称或诉求不对等。在捐赠人这一端，同样需要一套良好的做法，在既不损伤捐赠人捐赠热情的同时，引导他们提供与灾区需求相适应的物资。

中国扶贫基金会主要在物资品类和捐赠目的地上对捐赠方做出引导，影响捐赠方采取更加适合灾区需求的捐赠方式。

物资品类的引导：一些捐赠企业出于社会责任感进行捐赠，同时也有希望自己的产品在灾区出现的诉求。但灾区有其特定的物资品类需求，并不是所有的产品都适合作为救援物品提供给灾区。在与企业协商物资捐赠的时候，中国扶贫基金会给企业提供灾区真实需要的物资品类等信息供其参考，大部分的协商都能比较有效地实现，不合适情况也会予以拒绝。

捐赠目的的引导：大部分捐赠企业会倾向于将捐赠物资送到大众和媒体最为关注的地方——比如重灾区。中国扶贫基金会结合清楚摸排的实地需求，对企业的捐赠的目的地加以引导，比如可以少部分匹配重灾区，然后大部分匹配更加适合社会物资捐赠的周边地区或者次重灾区，以缓解过多物资涌入重灾区，而一些同样有需求的次重灾区却得不到关注的情况。

② 社会组织如何实现与政府的功能嵌合？

灾后的物资递送场所是最容易发生混乱的地方，如果每一个组织都以自我为中心则会出现递送效率大减的问题，甚至造成灾区的秩序混乱，产生负面的影响。因此，同样作为递送主体的政府和社会组织，二者的递送渠道和最终的功能保障如何匹配，是一个关键的节点性问题。救灾物品递送到灾区是需要满足一定需求的，而众多的社会组织与政府之间良好的功能吻合则能帮助产生最优的社会效果。

中国扶贫基金会与政府之间形成了一个“融入与补充”的关系，实现了较为良好的功能嵌合。“4·20”芦山地震后，区县府有一套统一的规划，针对全县的救灾规划具有条理性。如果完全绕开政府到地方单独发放，容易打乱政府整个的救灾部署，给救灾工作带来较大阻力。政府看到了这个问题，设立一个专门的信息管理平台来对接民间组织进入灾区的工作，这样，公益组织的救灾工作就融入成为更大但是井然有序的救灾格局中的一部分。在中国扶贫基金会掌握需求信息的三种渠道来源中，从政府渠道获得的需求量是最主要的。“4·20”芦山地震中，中国扶贫基金会动员社会力量，整体投入6000多万元的物资，援助物资量较大，依托政府的渠道获得需求信息也是一个更加高效的选择。

③ 其它重要节点

除此之外还有一些节点问题也相当重要，例如当需要将捐赠方的资金转化为物资购买递送给受灾公众，那么购买物品过程中的比价制度就是其中之一的节点问题。这个问题的出发点，是如何保证资金能够买到性价比最合适的物品，以及如何能够避免在购买物品的过程中出现腐败现象，对此中国扶贫基金会也有相应的一套解决办法。

中国扶贫基金会发放的物品除了企业直接捐赠以外，还有一部分来自利用捐赠资金自行采购。由于救灾采购的物资涉及的资金量大，且必须要对社会负责，因此在满足高效要求的同时，中国扶贫基金会也采取较为严格的公正性程序。地震后，中国扶贫基金会在周边的一个发达城市设立物资采购小组，以进行大量的物资采购。采购的发生需要经过七人询价小组的批准，而询价小组的专家必须由来自媒体、志愿者、政府、工作人员的代表以及采购专家组成。确定供应商时每一个人都要签字，确保同规格的产品性价比最高，并且会向媒体公布。

此外，物品递送过程中最容易产生公正性问题。社会组织不像政府一样是普遍递送，而是具有选择性的递送，当递送到某一个村庄而不是旁边的另外一个村庄时，或者同一个村庄内递送到部分人群而不是全部人群时，如何保证未接收物资的村庄或村民不会因此而产生不公正感，同样是一个需要仔细考量的节点性问题。

中国扶贫基金会以行政村为单位，要求村委会按照整村覆盖原则，挨户进行发放。

采取以行政村为单位的方式，可以避免按自然村发放可能带来的发放不均，从而造成村际之间感受的不公平；要求村委会组织发放或签领的活动，是因为村委会更熟悉村里的人户情况，避免重复发放或重复领取的可能。如果不通过村委会直接发放，比如看谁家穷给谁，会出现难以均匀分配、顾及周全，在公平性上产生影响，为当地的治理带来遗留问题。

（5）评估小结

紧急救援阶段由于时间紧迫、任务重大，对于专业能力的要求很高。在“4·20”芦山地震中，中国扶贫基金会主要参与到物资递送部分的工作，其参与救灾的整个过程，特别在款物募集和接受、物流、递送方式的选择以及最终递送这四个行动模块中，都展示了非常专业的能力：

在款物募集和接受的环节，中国扶贫基金会首先通过一套有层次的需求调查体系，快速摸清灾区存在的真实需求，根据确认的需求与有意愿的捐赠方进行有效沟通，确保能够募集到符合灾区需要的、保证质量的物资。而在使用捐赠资金进行物资采购方面，中国扶贫基金会坚持公正公开的采购流程，确保救灾资金得以高效、公正的使用。

在物流环节，中国扶贫基金会响应快速，一线决策，确保能够最为高效快速的解决复杂冗繁的物流问题，并结合基金会常规部署的备灾系统，快速高效地解决物资运送的问题。

在递送方式上，中国扶贫基金会有选择地进入重灾区及次重灾区，确保资源不会重复投入。与联合 NGO 和志愿者形成相对独立的递送主体，确保捐赠人的意愿能够得到独立有效的执行，实现与政府递送不一样的公益价值。递送方式上与政府整体形成“融入与补充”的关系，实现了较为良好的功能嵌合。

在最终递送上，中国扶贫基金会按照行政村为单位，依托村委会这一最终递送的主体，确保资源递送的公平、高效，并能在递送过程中维持良好秩序，不会因为不恰当的递送为灾区带来新的问题。同时，最终递送特别注意捐赠方的体现，增加了正向的社会资本。

最后，紧急救援项目与中国扶贫基金会在“4·20”芦山地震后开展的其他项目之间存在

着有机的关联。紧急救援阶段采集到的来自灾区的需求，为后面阶段的灾后工作提供了指导，而因为物资递送与各个村庄、社区产生的良性互动，也对后来一部分需要进入一线社区的项目提供了很好的信任基础。

5.1.2 卫生包项目

(1) 项目介绍

“4·20”芦山地震发生后，中国扶贫基金会启动了卫生包项目，为芦山、天全、宝兴、雨城等重灾区居民及时提供亟需的个人清洁用品。卫生包项目自4月下旬启动调研和采购，到5月底完成发放，共计在1个月左右的时间内发放了26087个卫生包，投入资金为278.88万元。

(2) 项目定位

卫生包项目的理念起源于国际美慈在国际上开展救灾的经验，核心是提供如肥皂、牙膏、牙刷、厕纸、女性卫生用品等个人清洁用品，主要应对于来自两个方面的需求：

一是发生灾难后，灾区民众通常在第一时间被安置到统一居住区或帐篷里，生活上因缺乏一些清洁卫生用品而非常不便。比如，在“4·20”芦山地震后，因需求大量存在而供给有限，重灾区的女性卫生用品一度被炒到高价，出现了买不起的状况。

二是存在灾区防疫的问题，清洁卫生用品的缺乏也容易带来细菌的传染传播，为传染病的发生和传播埋下隐患。

因此，及时快速的提供符合需要的清洁卫生用品，满足灾区居民在紧急救援阶段对于便利性和卫生的需求，则成为卫生包项目简单而明确的定位。

在紧急救援阶段，一些组织在提供生活物资援助时也往往会覆盖到一部分卫生清洁用品，但在这方面提供的品类通常有限，使用度上不如专门设计的卫生包。而更有针对性的专门清洁卫生用品的提供，往往又在时效性上有所滞后。

因此，卫生包项目在专门性和时效性上区别于上述两类物资援助项目，呈现出清晰的瞄准度，从而能够实现一份独有的社会意义。

(3) 项目运作模式及专业性

卫生包项目的一般性运作模式包含需求调研、采购和发放这三个阶段。

灾难发生后，项目需要对当地的情况调研并确定提供的物资清单，之后根据确定的清单进行采购，供应商将采购物资送到灾区，再通过适合的渠道将物资送到灾区民众手中。

在“4·20”芦山地震后的救援工作中，中国扶贫基金会依托这样的运作模式较为高效地实现了卫生包采购和发放的目标。以下对中国扶贫基金会在卫生包项目中所呈现出的专业性水平进行说明：

①如何实现卫生包的适用性？

卫生包通过针对性的设计和需求调研来实现适用性的需求。一方面，根据一些具备普遍性的需求，中国扶贫基金会关注到在卫生和清洁方面非常细微但又重要的一些需求，比如提供针

对女性的卫生用品、厕纸等。另一方面，中国扶贫基金会在针对性的需求调研中，根据灾难的现场情况，来确认适宜于在当时当地提供的卫生包的最终物资构成。“4·20”芦山地震后，中国扶贫基金会在重灾区进行了一项关于卫生包的独立调研，通过安置点走访、参与式讨论等方式了解灾区民众特别是老人、儿童、妇女等人群存在的比较核心的需求。

“4·20”芦山地震发生在多雨、高温的雅安地区，湿热的环境使得蚊蝇滋生的情况比较严重，因此芦山的卫生包中专门增加了防蚊的花露水。此外，以往发放卫生包，通常是用一个塑料箱来作为包装盛放的器具，发放以后居民可以将这个塑料箱作为收纳用具在帐篷中使用，但是在需求调研阶段，发现很多家庭没有存水器具的问题较为突出，因此在设计卫生包时，就将原来的塑料箱替换为带盖的塑料桶，以便利灾区民众的使用。

②如何提升物资提供的时效性？

要实现卫生包的目标，时效性也是相当重要的一点。“4·20”芦山地震后，中国扶贫基金会从需求调研、采购生产到组织发放，完成2万多个卫生包发放的总体时间不到一个月，整体来看仍然保证了较好的时效性。

中国扶贫基金会卫生包项目采取了集中采购、分批生产和运送的模式，将采购的卫生包分成三个批次进行运送，送达一批分发一批，以便卫生包能够及早到达灾区民众的手中。

③如何解决物资运送的“最后一公里”问题？

卫生包的供应商将物资送达重灾区的乡镇一级，如何将卫生包送达较为分散的村落并进行分配，中国扶贫基金会仍然需要在不同的路径中进行选择。

“4·20”芦山地震中卫生包的“最后一公里”发放选择了和NGO合作的方式。“4·20”芦山地震后，很多NGO纷纷进入到了灾区一线开展工作，对于社区层面的情况较为熟悉和了解。中国扶贫基金会在掌握到这一情况后，选择了和NGO合作发放卫生包的方式，一方面能够快速地将卫生包分发出去，另一方面对于合作的NGO而言，卫生包也相当于一份非常合适的进入社区的“礼物”，以此与灾区居民建立信任和联结，方便接下来在灾区开展其他的服务工作。

(4) 评估小结

总的来说，卫生包项目属于中国扶贫基金会紧急救援类项目的一部分，与物资发放类项目相比，遵循了类似的流程和操作标准，但另一方面，卫生包项目又在更加聚焦的定位下形成了一份独特的意义，运作过程中也存在着一些差异性的实践方式。

5.2 硬件设施类项目

中国扶贫基金会在雅安灾后重建中涉及的硬件设施类项目，包括乡村饮水项目、小微基础设施类项目和社区发展项目在内的建设工程类项目，以及爱心厨房和未来空间这两个硬件配置型项目，以下主要以建设工程类项目为重点，依次分析这三个项目。

5.2.1 建设工程类项目

(1) 项目内容

中国扶贫基金会在雅安灾后重建工作中涉及的建设工程类项目主要包含乡村饮水、小微基础设施以及社区发展三个大项，在芦山县、天全县、宝兴县、汉源县、荣经县、石棉县、雨城区、名山区等八个县区开展学校、医院、活动中心、卫生室、路桥、饮水设施等 52 处建设工程的修建，帮助灾区居民恢复生产生活。

扶贫基金会在雅安修建的建设工程主要包含：

天全县、宝兴县和汉源县修建学校 4 所；

汉源县、宝兴县、雨城区和名山区修建乡镇一级卫生院 6 所；

汉源县、名山区修建村一级卫生室 14 所；

天全县、芦山县、宝兴县、荣经县、名山区社区活动中心 9 所；

宝兴县、芦山县、天全县、石棉县、汉源县饮水灌溉类工程 14 处；

宝兴县、芦山县、天全县路桥工程 6 处

(2) 项目定位

地震之后，大规模的房屋倒塌，路、桥、饮水、灌溉等公共设施严重受损，人们的生产生活受到巨大影响。如果房屋、公共设施等建设工程得不到有效重建，灾区居民的正常生活也将难以恢复。

① 灾区对于建设工程类项目的需求

从需求方来看，当地的居民和社区在地震中已经受损严重，几乎不可能依靠本社区的能力完成建设工程的重建，外来援建力量将起到非常重要的支撑作用。因此，震后对于建设工程类的投入，具备非常强烈的社会需求。而这种需求又具备相当的紧迫度——建设工程类项目在紧迫性维度上仅次于紧急救援类项目，需要在一定时间内完成，否则居民的生活福利将受到较大的影响。

② 以政府为主体的供给状况

从供给方来看，政府在重大灾难中都会发挥非常强大的力量，“4·20”芦山地震以后，政府发布了“4·20”芦山地震后灾后重建的总体规划，投入大量资金，而其中绝大部分，都将进入资源需求总量极大的建设工程类项目中。

救灾中的建设工程，需要充分考虑到政府在灾后重建中的总体规划。而社会组织的这部分资金，在这个大的重建规划背景下，会因其使用的方式不同而带来不一样的意义。

③ 基金会的定位

一些社会组织通常是将援建的资金投放到政府的总体规划中加以使用，即重建做法没有实质性不同，只是资金的源头来自于社会组织而不是政府。原本以政府为解决建设工程问题的出

资主体，让渡了一部分空间给社会组织，其社会意义更多在于资金量本身，这种资金量传达了一种正向的信号，即社会中未受灾的其他人，不出于其义务，而出于感同身受的关切，为灾区群众解囊支持。

中国扶贫基金会的建设工程类项目，并没有将所有资金完全投放到政府重建的规划之中，而是与之形成补充和合作的关系。一方面，在政府的规划之外，中国扶贫基金会寻找到一些新的、小的建设工程需求点，例如村一级饮水和灌溉工程的建设，弥补了政府规划中水站难以覆盖的问题，在满足新的需求的情况下增添一份新的价值；另一方面，资金即使投入到与政府规划重叠的部分，例如学校、卫生院的建设和，中国扶贫基金会也注重增添一些软性的价值，比如非常关注设计阶段，并充分考虑建筑的功能性，关注建筑投入使用后的状态，中国扶贫基金会关注的不是建筑这一过程，而是关注建筑所要服务的人。这种关注并满足具体需求的能力，政府在大规模的建设中很难实现，中国扶贫基金会这种合作方式，虽然简单来看在需求满足上并没有产生量的递增，但却实现了质的提升。

因此，中国扶贫基金会建设工程类项目的社会意义，在资金量的基础之上具备一份叠加的意义系数。

(3) 具体做法

中国扶贫基金会在“4·20”芦山地震中实施的建设工程类项目，主要包括学校、医院等工程类项目和小微基础设施类项目。总体来看，建设工程类项目的重点在于待建内容确认、工程建设和投入使用三个方面。

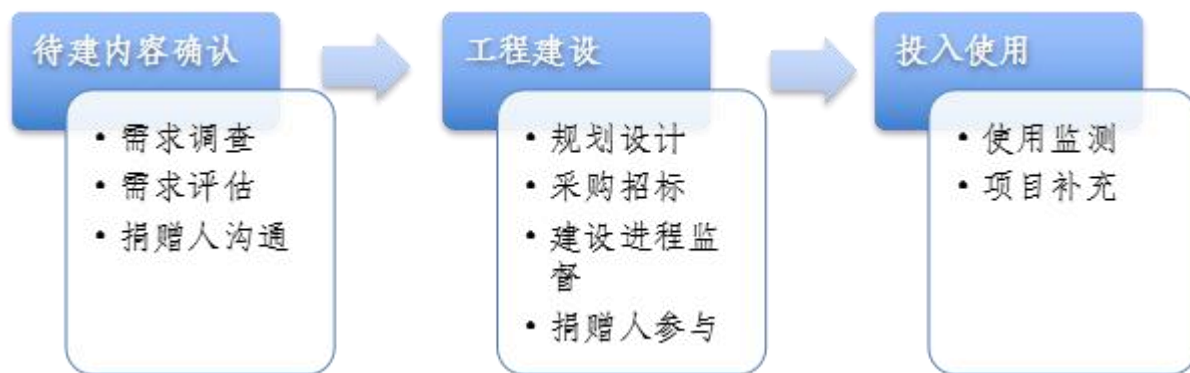


图 22 建设工程类项目流程

①待建内容确认

社会组织通过一套需求识别和评估的技术，将捐赠资金与受灾地区的建设需求进行匹配，并最终决定具体建设内容的这一过程，是建设工程类项目的第一个关键环节。在这个环节中，捐赠方的捐赠需求与受灾社区的重建需求得以匹配和具体化。

● 需求调查

在紧急救援阶段，中国扶贫基金会通过物资发放的项目深入灾区，获得一些地区建设工程

的需求，在不同类别的建设工程需求调研中，中国扶贫基金会运用了不同的手法：

学校、卫生院、卫生所的需求主要是原有设施的重建，更多通过相应的工作主体以及对口的政府部门进行沟通。

社区活动中心属于与原来的村民公共服务中心存在定位不同的新规划，社区活动的需求在对具体社区的走访和调研中逐渐形成。

小微基础设施的需求调查借助了政府的渠道，通过中国扶贫基金会所熟悉的扶贫局，将设施援建信息传达给各个乡镇，由这些乡镇主动申报所辖地区的需要。

● 需求评估

需求信息汇集以后，还需要针对需求信息进行验证和评估，以确认哪些信息符合中国扶贫基金会援建的标准，并具备可行性。工程内容的最终确认，也需要建立在需求评估的基础之上。

● 捐赠方沟通

待建内容确认阶段，中国扶贫基金会优先满足捐赠方的意愿，在双方共同沟通的大方向下，中国扶贫基金会通过项目建议书的方式确认和落实捐赠方的需求。

② 工程建设

由于在建设工程的方向上，中国扶贫基金会和政府存在目标的重叠，因而在工程建设环节，存在自己独立援建和委托联合实施两种类型。其中，委托联合实施是和地方政府合作，资金双方共出，由政府主导工程实施，基金会参与过程监管。

● 规划设计

中国扶贫基金会的建设工程类项目非常看重设计的重要性。从规划、施工到验收，设计参与工程建设的整个过程。中国扶贫基金会聘请设计师，汇集基金会、捐赠方、受益方三方的意见，融入结合到具体的功能设计中，以确保目标的达成。

● 采购招标

中国扶贫基金会在采购管理方面有统一的采购管理办法，基金会自己做业主的建设工程严格按照统一的采购管理办法进行实施，包括公开招标、竞争性谈判等，流程严谨，监督合理。委托联合实施的项目在采购方面则以政府为主体，基金会履行参与监督的责任。

● 建设进程监督

驻扎在雅安的中国扶贫基金会雅安灾后重建办是工程监管的主体。监管包括实地检查和突击检查，基金会组织责任方、政府、相关受益方在内的多方会查，共同在关键的节点对项目进行督查，并保证在基础开挖、基槽验收、主体验收和竣工验收几个重要环节的参与。

● 捐赠方参与

针对捐赠人有了了解灾后重建整体情况的需求，中国扶贫基金会实施阅读反馈机制。每个月都会针对援建建设工程类项目的捐赠方专门提供报告。不少捐赠方也会被深度邀请到援建的过程之中，给予建议，参与活动。

③ 投入使用

基建工程类项目完成建设后，进入投入使用的阶段。中国扶贫基金会并未在完成交付后就结束项目，而是对建设工程的投入使用保持后续的关注。

● 使用监测

基建工程类项目完成建设后，交付给政府或是村集体统一管理，并签订管理方案，确保具备后期维护的主体。中国扶贫基金会会在交付后的三年内，对交付工程的使用情况进行定期监测。

● 项目补充

除了对基建工程的质量和正常运行实施关注以外，中国扶贫基金会也通过一系列与受益人相关的附加服务的提供，更好地实现对受益人的援助。比如对援建的卫生院、学校实施培训，为社区活动中心提供更多需要的设备等等。

总体来看，中国扶贫基金会基建工程类项目建立了一套较为成熟的运作模式，流程清楚、重点明晰，在这套运作模式之上的规范化操作，是中国扶贫基金会能够保证基建工程类项目高质量高效率运行的基础。

(4) 项目专业性

在灾后基建工程类项目的运作过程中，又存在一些特别重要的关键点，在这些点位上，能够突出中国扶贫基金会基建工程类项目在“4·20”芦山地震中的公益投入的专业性水平。

①为什么要将公益资金投入基建工程类项目？

这一个问题提出的背景，是考虑到地震之后政府通过颁布灾后重建的专项规划，将大规模的资源投入到受灾地区的基建工程。这就在一定程度上呈现出资源的拥挤性，为什么在看起来已经有大量政府资源涌入的地方，还要再叠加公益资源，这部分叠加的资源对于社会的效用在哪里。

中国扶贫基金会投入基建工程类的项目可以区分为三种类别：

一是在地域上，对政府的基建工程没有覆盖到的社区提供公益资源的补充。虽然政府投入到灾区进行基础设施建设的资源非常多，但政府使用这些资源也存在自身的特性，比如更关注那些大规模、统筹性更强的项目，而可能缺乏触及一些边远或小型社区的灵活度，而这正是基金会能够通过公益资源进行补充的地方。

以饮水设施而言，地震往往会对各类饮水设施造成损坏，灾后重建中，水利也是政府非常重视的一块内容，但在“4·20”芦山地震的重建中，政府投入的重头是一些大型的水站、水厂，至少覆盖到若干个乡镇。而有的偏远的村组，政府支持工程的管道可能很难在短时间内铺设过来，而当地的村民却又切实面临饮水设施的问题，中国扶贫基金会提供的正是针对村组，甚至生产队层面的小微型饮水、灌溉设施。

二是功能上，中国扶贫基金会的基建工程实现了政府没有关注的一些需求。基金会作为社会组织具备能力和技术，深入挖掘一些社区层面对于重建较为精细的需求，并在此基础上开发

适应这些需求的工程类项目。

社区活动中心是在充分调研了解村民的需求后形成的新设施。与社区活动中心功能最类似的，是地震之前的村民公共服务中心，但村民更多认为这样一个地方就是空间意义上的村委会。地震后，在政府支持下，不少村子建设了新的房屋和社区，但却难以找到适合村民进行娱乐和公共活动的空间。中国扶贫基金会通过深入社区针对不同人群调研，汇集到村民们关于娱乐、服务等需求，逐渐形成一个功能丰富、服务概念强的开放性公共活动空间的模型。这样的设施并未包含在政府规划中，但却能够为村民的福利提升起到较好的作用。

三是中国扶贫基金会的工程是政府规划设施的替代，这更多体现为学校、卫生院等公共服务设施。基金会建设这类设施，往往会在较大程度上体现了捐赠方的需求。

②中国扶贫基金会进行基建工程的特点？

相比于政府或其他援建主体，中国扶贫基金会的基建工程项目做法有何不同？特别是相比于政府规划建设之内的项目而言，基金会只是简单重建还是具备更多的特征？如果是没有任何不同的简单替代，很难说公益资源处于获得高效使用的状态。

中国扶贫基金会进行基建工程类项目时考虑的不只是建筑的过程，而是如何服务于社区的长效发展。中国扶贫基金会也着眼于设施如何更好的服务于受益人，因此添加了后期补充项目提供软性服务的内容，通过基金会的持续关注 and 不同项目组合形成的合力，使援建的设施能够和其他方面一起，更好的服务于最终的受益人。

从援建一开始，中国扶贫基金会就在思考新开发的社区活动中心如何能长期良好运行的问题，关键是要有维护的人。社区活动中心欢迎村里负责文化方向的工作人员长期入驻，另外，基金会在前期专门设计了小卖部和棋牌室，采取承包的方式给到村民，这样不同的功能板块都能有维护的人员，还能有一定的租金，作为平常维护修理的支出。基金会工作人员还在后期发现一些新的需求，比如四川农村地区有坝坝宴的习俗，村民们习惯在一个公共场地安排红白喜事，社区活动中心就为这项活动提供了一些便利性，让社区活动中心真正成为村民集体所有，并且能用起来和用习惯的公共空间。

在卫生院和学校的重建中，中国扶贫基金会也在后期提供了一些软性的支持服务。比如在卫生系统原有的培训之外，邀请一批专业人士跟医院结对，帮助探讨一些技术上的难点问题，另外也会组织援建医院的医生去大医院观摩、实习，以便更好地提升当地以医院为载体的医疗服务能力。学校建好以后，也会注意对接或引进一些支教类的项目。

③基建工程如何在经济和技术上得到保障？

基建工程项目如何保证经济和技术上的可行，也是需要关注的重要问题。中国扶贫基金会在汇集需求信息以后，通过专业团队，针对需求信息进行评估和处理，以确认哪些信息符合中国扶贫基金会援建的标准，并具备可行性。

在小微基础设施的需求评估上，中国扶贫基金会非常看重受益面的情况，具体包含两个维度：一是需要具备一定的受益人数，以确保一定的投入产出绩效比；二是便利度，即这些设施

修建起来后，能为居民的生产生活带来较大的便利性，确保工程修建后的使用率。

在饮水、灌溉设施的建设上，与其他的硬件设施的不同在于，其对于水利方面的专业要求度更强，因此中国扶贫基金会专门委托了四川农业大学水利水电学院的一个专家团队，在中国扶贫基金会例行的需求评估之外，增加具备独立性的专业评估，另外还承担建议报告撰写、技术指导和竣工验收的工作。

(5) 评估小结

整体来说，中国扶贫基金会在建设工程类项目上，关注的不仅是建设工程本身，而是注重这些建设工程所要服务的人群，这样的意识在项目的整个流程中均得以体现。

首先，中国扶贫基金会有一套需求调研和评估的完整体系，确保能够收集到与筹建建设工程相关的受益人的需求。这些调研和评估的需求并不是形式化的，而是能够通过建设工程的规划设计，将需求对应到相应的硬件功能之中。中国扶贫基金会的建设工程重建内容嵌入到政府灾后重建的规划之中，形成替代和补充的关系。而在同捐赠方的重建内容沟通中，在大的重建方向指导下，中国扶贫基金会十分尊重捐赠方意见，基本满足捐赠方的建设需求。

其次，中国扶贫基金会在独立援建的项目中严格执行采购管理办法和建设流程，在委托联合实施类项目中进行关键环节监管，重视捐赠方沟通，在捐赠方知情和参与上成效明显。

最后，中国扶贫基金会对交付的建设工程实行长期质量监测，持续关注当地社区以及受益人的需求，在后期引入一系列与社区需求相适应的软性服务，确保建设工程的长期使用。

5.2.2 其他硬件设施类项目

(1) 爱心厨房项目

2013年11月到2014年9月，中国扶贫基金会在雅安实施爱心厨房项目，总计投入资金投入共计714.94万元，该项目在雅安地区的汉源县、雨城区48所学校为1.53万学生提供爱心厨房设备，保证这些学校的学生能够享有营养、可口的热餐。

中国扶贫基金会的“爱心厨房”源自2008年开始的“爱加餐”项目，旨在关注贫困偏远地区的儿童营养问题，为贫困地区学生提供营养餐。2011年国家农村义务教育改善计划实施后，贫困地区义务教育阶段的学生能够享受到国家提供的营养补贴，但是由于缺乏设备或食堂建设滞后等原因，很多地方的在校学生只能吃到学校提供的冷餐，既不符合国人的饮食习惯，也不利于学生们的营养健康。“4·20”芦山地震后，很多学校的基础设施往往能够获得较好的重建，但是在能够提供热餐的厨房设备方面，仍然存在缺口。瞄准这一需求点，中国扶贫基金会在雅安实施了爱心厨房项目，为数十所学校提供热餐设备，并辅以相应的技术、营养培训，从而帮助更多灾区学生能够享有营养热餐，便于其健康成长。

中国扶贫基金会的爱心厨房项目在当地的实施获得了较好的欢迎度，其项目实施过程中，对于如下几点内容的关注显示了该项目在设计和实施上的专业性：

①如何调动项目地的参与积极性？

对于这类改善型的硬件设施，即便是瞄准了本地切实存在的需求，如果受赠学校未能认识到该硬件设施的重要性，并不具备使用和维护的积极性，那么该类硬件设施得到有效使用的效果也会相当有限。

爱心厨房项目充分考虑到了调动受赠方参与积极性的问题。从当地教育部门的层面，在“爱心厨房”打算进入雅安的这段时间，当地教育部门正需要响应从冷餐过渡到热餐的营养餐政策要求，因此以积极和开放的心态接受爱心厨房项目，并积极协调各方面的工作，提供大量人力支持和配套资源，以助该项目在当地的顺利实施。“爱心厨房”与政策背景的契合度高，帮助当地教育部门建立了与之协同的目标，当地教育部门既认为是基金会支持的公益项目，同时又认为是分内之事，从而能够提供强有力的实施支持。

出于安全性和使用便利性的考虑，“爱心厨房”配置的厨房设备采用电能，需要受赠学校符合一定的电压要求。在汉源县，部分偏远地区的学校达不到该项电压要求，汉源县教育局了解到这个情况之后，专门协调人力和配套资金，为这些学校设置了配电箱，以保证该项目实施的必要设施条件。

此外，在学校层面，爱心厨房项目采取了学校主动申报的机制，有别于一些同类型项目被动接受的机制，这也较好的调动了受赠方学校在设备运营及后期维护上的积极性。

②如何确保捐赠之后不被闲置？

“爱心厨房”这类硬件捐赠类项目面临一个共同风险就是捐赠之后被闲置，由于配套不到位、维修等多方面原因，无法被有效使用，造成资源和空间的闲置浪费。

为了避免出现这类问题，中国扶贫基金会在设计之初，就注重厨房设备的功能性，提供的设备比较完备，基本能够满足受赠学校提供热餐的需求。设备运达以后，供应商将会对管理人员进行现场培训，确保学校人员掌握厨房设备的使用方式。同时，“爱心厨房”项目与供应商签订了五年的保修期限，以解决期间因为设备故障而闲置的问题。另外，中国扶贫基金会也会定期进行使用情况的抽查，在一定程度上监督设备的使用效果。

总体来看，爱心厨房项目响应国家在学生营养补贴上的政策，充分吸引外界社会资源，通过符合需求的配置和专业的运作，为受到地震影响的灾区配备食堂热餐设备，照顾到灾后重建中学生这一特殊群体的营养需求。从评估调研的反馈来看，爱心厨房配置合理、考虑周到，能够较好的满足使用者的需要。

（2）未来空间项目

2013年8月，中国扶贫基金会在雅安发起未来空间项目。“未来空间”在受助学校中对一间教室进行装修和美化工作，提供多媒体设备、声乐设备以及图书等，将其建成有利于少年儿童成长、舒适、现代的场所。属于硬件设施类的“未来空间”项目和属于社会服务类的“加油计划”项目同为“加油——在运动中成长”项目的两个部分，该项目整体致力于为震后青少年提供心理抚慰。中国扶贫基金会共计在雅安市7个县（区）110所学校建设了未来空间。

“未来空间”的采购按照基金会的统一要求，采用竞争性谈判的方式遴选供应商，并委托

各县（市、区）教育局负责装修。

“未来空间”并不只是纯粹硬件的配备，而是考虑了与“加油计划”这样的课程进行包含软件的结合，有计划的考虑和设计了使用场景。但评估团队在走访中发现，“未来空间”的建设落成滞后于“加油计划”开展的周期，因此一定程度上没有很好地实现作为“加油计划”软件搭配的既定目标。然而，由于未来空间选择的学校往往缺乏相应的多媒体等设备，“未来空间”的落地，在不少学校的日常教学以及学生活动中仍然具备很高的利用率。

5.3 社会服务类项目

灾难之后的社区往往存在大量未得到满足的社会服务需求，这些需求有的因地震而造成，有的则是该地久已有之，又因受灾进一步凸显。这些需求可能跨越了紧急救援、过渡安置和灾后重建等不同的阶段，又分别归属于社区之中不同的人群，彼此间具有很强的差异性。识别出这些需求并且提供针对性的社会服务，是救灾工作的题中之义。

提供这类软性社会服务所需要的专业性往往更加复杂，针对不同的人群和主题，又有完全不同的技术手法。因此，进入灾区提供社会服务类项目的组织通常具备不同的策略。

中国扶贫基金会在“4·20”芦山地震后提供的社会服务类项目是其中特色鲜明的一类。总体来看，中国扶贫基金会的一揽子社会服务类项目关注的受益人群组成较为多元，跨越多个工作领域，并且实现了对社会资源较强的撬动。中国扶贫基金会不同的社会服务类项目及其对应社会需求的分布如下表所示：

表 6 社会服务类项目列表

项目	目标人群	服务内容	服务领域
爱心包裹	小学生	学生用品支持	教育
加油计划	在校儿童、青少年	心理支持	心理康复和发展
助明计划	3-7 岁儿童	视力筛查及治疗	医疗
妇女大病	患重大疾病的贫困妇女	治疗补贴	医疗
新长城高中生 自强班	贫困高中生	学习、生活补贴	教育
交通安全书包	留守儿童	安全意识倡导	安全
童伴计划	留守儿童	社工陪伴	儿童发展
养老项目	失能失智老人	照护服务	养老

接下来以爱心包裹、童伴计划和加油计划为重点，对中国扶贫基金会在雅安提供的社会服务类项目进行解读和分析：

5.3.1 爱心包裹项目

(1) 项目内容

爱心包裹项目是在中国邮政集团公司的特别支持下，由中国扶贫基金会发起的一项全民公益活动，项目主要致力于改善贫困地区农村小学生的综合发展和生活条件。通过组织爱心包裹捐购的形式，项目改善农村小学音体美教学现状和学习生活条件，给这些学校的孩子们送去一对一的关爱。

“4·20”芦山地震发生后，中国扶贫基金会第一时间启动了针对芦山地震灾区提供关爱的爱心包裹项目。社会各界爱心人士纷纷参与，在一个月左右的时间内即募集了超过 372 万元的资金，用于爱心包裹的灾区发放。

2013 年 5 月 5 日至 2013 年 6 月 30 日期间，爱心包裹的发放以重灾区为主，基本覆盖芦山、宝兴、天全、雨城等重灾区的学校，爱心包裹为学生们发放了 19640 个生活包和 42033 个美术包，另外，还为天全和芦山的学校发放了 100 个体育包和 56 个音乐包。

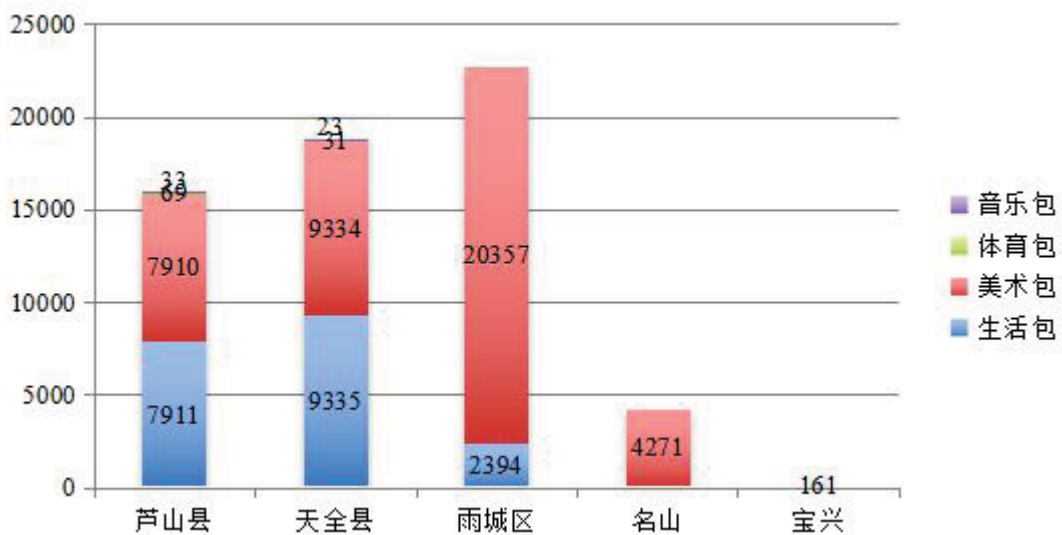


图 23 爱心包裹各区县发放情况

(2) 项目定位

爱心包裹项目依托普通公众向灾区孩子捐献爱心，属于相应的物资递送类项目。我们可以通过捐赠人和受赠方两个角度来观察其定位。

①对于捐赠人的定位

从捐赠人的角度，爱心包裹充分挖掘了捐赠人的潜力，为大量普通捐赠人向灾区民众传达赈灾情感，提供了一个有效的渠道。国内历来就有赈灾的传统，每逢大灾之时，很多实力雄厚的企业纷纷为灾区提供大额的公益捐赠。与此同时，无数普通人并不具备这样大额的捐赠能力，但他们也有同样热切的赈灾情感，希望传达给灾区的民众，这样的情感需要找到合适的渠道予

以传达。

爱心包裹正是能够帮助传递这种情感的非常合适的项目介质。捐购标准为 100 元的爱心包裹，对于普通的社会公众并不构成捐赠额度上的障碍，不会令人望而却步，构成捐赠上的阻碍。另外，爱心包裹清晰明了的物品构成对于捐赠人而言，更类似于一份礼物赠送，相比单纯的货币形式更加有温度。包裹的寄送形式以及收到包裹的儿童反馈的回音卡，都为这份爱心和情感的传递，增添了非常明显的人情味。

正是因为这种定位，“4·20”芦山地震后，我们可以看到项目启动仅仅一个月左右的时间，就迅速募集到数万个爱心包裹，已经基本满足震后重灾区儿童的需求。爱心包裹也是“4·20”芦山地震后中国扶贫基金会发起的募款项目中，参与人数最多的一个。

爱心包裹的定位鼓励了大量捐赠人表达其赈灾的情感，并为这种表达提供了合适的渠道。而这种有情感的传达和流动对于社会是非常有益的，形成了社会资本的正向累积。

②对于受益人的定位

爱心包裹的发放处于过渡安置期，此时生存的需要已经不再是核心的议题，如何为灾民建造成临时避难及短期安置的场所，如何保证生活物资的供应，如何安抚群众震后的情绪等成为最为重要的工作。从评估组对 1042 位受灾地区居民的问卷调查的结果来看，有 13.2% 的受访者认为儿童是灾后最需要关注的一类人群，说明灾后社区确实存在对于儿童关注的需求。

爱心包裹在“4·20”芦山地震中的发放关注到这一期间的学校儿童，以儿童为主体考虑他们的需求。一方面，雅安地区的学校已经陆续复课，学生们开始进入到正常的学习阶段，爱心包裹为他们准备了美术包等，符合他们的需要。另一方面，因为很多学生住校，爱心包裹为他们准备了如毛巾、牙刷、牙膏等的日常生活物资。

爱心包裹递送给灾区儿童的物资，虽然不是必需品，但这些受到儿童喜爱的小物品在过渡安置期的发放，仍然有其重要的意义。“4·20”芦山地震为不少家庭带来巨大的影响，特别是在重灾区，所以为那些因地震而经济条件变差的家庭的儿童提供这类物资，能够为其起到补充学习用品的作用。

另外，重灾区儿童经历地震后，或多或少受到一定的灾难冲击和影响，是灾后特别需要关爱的一个群体。通过爱心包裹这一类似于礼物接收型的项目，在传达外界社会对灾区关爱的同时，一定程度上能够为受灾地区的儿童起到抚慰的作用。

(3) 项目运作模式

爱心包裹具备一套较为成熟的运作模式，正是基于这套模式，爱心包裹能够依靠很少的工作人员就顺利推动一个较大系统的运转。爱心捐助、收名址、核实名址、包裹发放、反馈、财务销账是爱心包裹项目运行流程中的重要环节。



图 24 爱心包裹运作流程

①常态下的运作模式

在常态情况下，爱心包裹依托于中国邮政这一强有力的合作伙伴，展开从捐助到发放的整个过程。

爱心捐助：社会各界爱心人士通过邮政捐赠网点统一的单价捐购爱心包裹；

收名址：灾区学校或教育局向中国扶贫基金会提供全校在校学生名单和学校地址；

核实名址：中国扶贫基金会爱心包裹项目管理人员核实名址信息；

包裹发放：根据名单人数配备爱心包裹，由中国邮政把包裹运往灾区，由各学校领取爱心包裹并发放给学生；

反馈：受助学校和学生收到爱心包裹后，存在两个方面的反馈：受助学校填写包裹明细单，组织学生在受益者名单上签字，并将包裹明细单和受益者名单寄给中国扶贫基金会；学生填写回音卡，交给老师检查完之后投递到当地的邮筒，寄给捐赠人。

财务销账：爱心包裹发放后的明细表等材料作为财务销账的依据。

②“4·20”芦山地震中的运作模式

在“4·20”芦山地震中，爱心包裹的运作模式根据紧急状态进行了调整，以使流程更加适应实际情况的需求。调整重点体现在以下几个环节：

● 捐助环节

在“4·20”芦山地震中，互联网替代传统的邮政网点发挥了更为重大的作用。2013年4月20日，“4·20”芦山地震发生当天，爱心包裹针对“4·20”芦山地震的灾区关爱行动筹款页面就已上线。从线上募款的情况来看，公众比较接受这样的模式。

（爱心包裹）差不多到第四天、第五天的时候线上公募的数量就出现了高峰，然后到5月中旬左右，捐赠系统的量又增加了，这个增加来源于企业的大额捐赠。整体是这样一个曲线，就是刚开始募捐时不是特别高，一路上升，到一周的时候出现顶峰，然后到后面慢慢再下降，到5月中旬的时候因为企业的捐赠又开始出现了一个小高峰。

● 收名址

由于灾区较容易出现特殊情况，在常态情况下能够保证准确的在校学生人数统计，在灾后的情况中变动的可能性较大。因此为了保证不出错，名址的准确统计不再在发放之前就要确认完毕，而是等到发放完成后再根据实际情况进行确认。预先统计学校学生的大致数量，发放之后再由学校填写真实的领报名单，领报表经学生们签字、学校盖章之后再返回到基金会。

● 发放环节

常态情况下考虑到人力和物流成本，爱心包裹项目更多依托中国邮政的体系进行发放。但是在“4·20”芦山地震的情况下，受灾地区受到较严重的破坏，各方面的情况较为混乱，中国邮政的系统很难保证像常态情况下顺利高效的运转。

从“4·20”芦山地震的实际情况来看，5月10日陆续复课之后，学校很快将在6月底迎来暑假，能够递送爱心包裹的时间窗口期有限，而捐赠爱心包裹的社会公众也非常期待捐赠的那一份包裹能够快速到达受灾的儿童手中。因此“4·20”芦山地震后的爱心包裹发放，面临与常态时不同的对发放时间和效率的要求。

在这样的紧急状态下，爱心包裹采取了由工作人员跟踪、集中递送的方式。爱心包裹工作人员赶赴到现场，协调与邮政、教育局和学校之间的关系。

由于爱心包裹根据“4·20”芦山地震的具体情况及时调整了适合的运作模式，这一项目在仅仅40天左右的时间里，完成了覆盖芦山、天全、宝兴、雨城、名山等“4·20”芦山地震重灾区学校的包裹递送。并且，根据监测的项目相关方投诉或有不良感受反馈的记录来看，“4·20”芦山地震后的爱心包裹发送的投诉比例较常态情况更低。也就是说，在这一时间段递送量高于平时的情况下，项目递送质量甚至高于常态时的情况。

(4) 项目专业性

爱心包裹这一类在紧急情况下的物资递送项目，实现其公益目标的过程中涉及到一系列要点的考量和处理。使用什么样的方法对这些细微之处进行处理，处理的结果如何？体现了一个公益项目在公益运作技术上所具备的专业性水平。

① 发放过程中对于公平性的考量

爱心包裹不同于鼓励努力学习的奖学金，也不同于扶危济困的助学金、扶贫款，它递送的物资价值并不高，目标并非为了鼓励上进或资助贫困，更多蕴含了一种礼物的意义。当爱心包裹被视作一种礼物时，就不应该对受助者进行挑选。如果有选择的只发给部分学生，很有可能会为学生带来严重的不公平感，为学校增加安抚解释的工作压力，甚至引发更多的排斥或矛盾。如果挑选性的针对贫困家庭的学生进行发放，则很容易形成对贫困学生标签化的倾向，非但不能起到爱心包裹发放的初衷，还有可能带来消极的影响。

因此，最终递送的环节对于公平性的考量，是受益人参与到爱心包裹项目的非常重要的体验，也是这一项目实现的公益效果的重要判断点。

爱心包裹在“4·20”芦山地震的发放过程中较为注重公平性的考虑，通过十分细致的工作，在不同的特殊情况下都展示了对于发放公平性的恰当处理。

爱心包裹的发放依次按片覆盖芦山、天全、宝兴等重灾区，虽然在爱心包裹常态发放中一般不覆盖城区，但在地震重灾区城乡受灾都较为严重的情形下，爱心包裹也对涉及到的城区学校进行发放，所以基本覆盖了芦山、宝兴和天全的所有学校。每天都有跟着爱心包裹工作人员和大学生志愿者的2辆邮车，分别进入不同的学校，一所一所实地发放。

爱心包裹在学校内的发放，按照整校覆盖的原则，一个学校所有的学生都会有爱心包裹。

地震发生之后，学校很可能会临时接纳一些原本在别的学校上学的学生，比如有的学生原本在城里上学，但因为受灾转回到乡镇上学了，这些学生都不在原本的名址之内，考虑到这些特殊情况的存在，爱心包裹就按照现在学校有多少人就发多少人，这样能保证每个孩子都有包裹。而如果出现学生当天请假或是生病不在校的情况，会在学校注明孩子的情况下，再请学校代为补发。“4·20”芦山地震的爱心包裹发放中，也会遇到在刚刚发送过的学校，一两天之后又有转学而来的学生，工作人员在核实学生没有在其他学校领过包裹的情况下，也会进行补发。

②如何打通和捐赠人之间的信用链条

捐赠人希望向灾区的孩子表达关爱，当这一情感通过捐赠爱心包裹这样的行为去实现时，对于大部分捐赠人来说，会很自然的关注所捐赠的爱心包裹的去向，以及其抵达的终点。如果这样的关注没有得到回应，那么捐赠人和公益项目之间的信用链条就没有建立起来，也就是说，无论捐赠人有没有实际采取过追问的行为，捐赠的动作发出后，都应当存在恰当的反馈。

不少与爱心包裹定位相近的物资递送类项目，通常会采用捐赠收据和公布整体去向的方式作为反馈。爱心包裹在这一个环节走得更深入一些，采取了捐赠者和受益人一对一匹配并寄回音卡的方式。在“4·20”芦山地震中，中国扶贫基金会一共发放了四万多个爱心包裹，要在这一过程中实现对相应的捐赠人的反馈，具有更高的难度。

对捐赠人三个阶段的反馈：

第一个阶段，在捐赠人通过传统的邮局渠道进行捐赠的情况下，捐完之后马上就可以看到一张关于受益学生的单子，上面会有受益学生的一些信息。

第二个阶段，基金会收到赠款后会开具捐赠票据和感谢信，在不管捐赠人是否索要的情况下，基金会一律规范性的以挂号信的方式邮寄给捐赠人。

第三个阶段，关于回音卡的反馈是爱心包裹项目颇具特色的一种反馈。回音卡是附在爱心包裹中的一枚明信片，小朋友收到爱心包裹的同时也会收到回音卡，填完之后通过老师检查即可投递到当地的邮筒，相当于由受益人直接反馈给捐赠人。

此外，如果捐赠人没有收到这三个阶段的反馈而存在意见，也非常容易通过热线的方式进行投诉。

爱心包裹完成上述的反馈后，相当于已经打通和捐赠人之间的信用链条。但如何保证这个链条更加的结实可靠，爱心包裹还会采取一些额外的措施。

回音卡因为是平信，在不做干预的情况下很容易寄丢。在部分捐赠人预留自己的信息时而没有填写清晰的地址时，问题就会出现，另外，孩子们填写回音卡可能会漏掉一些重要信息，特别是由一年级或是少数民族孩子填写的时候。

针对这两种情况，爱心包裹采取了相应的措施：第一，从源头上开始监督，加强捐赠时的预留信息准确度引导，告诉捐赠人要填详细一些，需要填到具体的门牌号。第二，爱心包裹也会在发放时对老师进行简单培训，告知老师们回音卡的规范性填写注意事项，让老师帮助检查。到目前为止，爱心包裹的工作人员也在不断考虑如何能够更好的增强回音卡的投递率。

(5) 评估小结

爱心包裹项目具备较为明显的社会化公益特征。它的筹款目标受众是人数庞大的普通公众，而另一端的目标受益人，则是受到地震影响的重灾区学生。爱心包裹通过专业的流程管理、精微的细节管控，帮助实现捐赠人和受益人双向的需求满足。

在“4·20”芦山地震后的紧急情况下，爱心包裹特别关注了重灾区学校儿童这一特殊群体，并通过礼物性质的物资递送，在一定程度上实现了对于这一人群的抚慰。

爱心包裹应对紧急状态，灵活地调整了部分运作策略，使得爱心包裹的发放能够更加适应到本地情况，提升了递送质量。具体发放过程中，爱心包裹关注递送的公平性，确保递送的过程为受益人带来积极的影响。而与捐赠人之间信用链条的打通，则为爱心包裹项目的公信力带来强有力的提升。

5.3.2 童伴计划

(1) 项目简介

童伴计划项目由中国扶贫基金会、共青团四川省委和北京师范大学中国公益研究院共同实施，目的是探索解决留守儿童问题的有效模式，以促进儿童权利保障和社会福利，倡导和推动政策发展。该项目的服务对象覆盖了农村 0-18 岁儿童，重点关注其中的留守儿童。中国扶贫基金会在项目开展的村庄成立童伴之家，作为儿童的活动场所。童伴之家中配备硬件设施，并聘用当地妇女为童伴之家的管理者（童伴妈妈），负责管理童伴之家，以及建档、组织活动、走访等工作。

童伴计划项目周期为三年，从 2015 年 10 月 28 日正式启动，目前已经在四川省 10 个县 100 多个村庄开展了项目，其中雅安汉源县的 10 个村庄实施了童伴计划项目。

(2) 项目背景

童伴计划可溯源至 2010 年联合国儿童基金会、民政部和北京师范大学三方在全国 5 省 120 个村进行的中国儿童福利示范项目。该项目在村里设立福利之家并配备福利主任。福利主任类似社工的角色，在村中及时发现儿童需求，向村民普及政府针对儿童的福利政策，保障农村孩子的基本福利。

从政策背景来看，2010 年发布的《中国儿童发展纲要（2011-2020）》中提到“8.9%以上的城乡社区建设 1 所为儿童及其家庭提供游戏、娱乐、教育、卫生、社会心理支持和转介等服务的儿童之家。”国务院关于加强困境儿童保障工作的意见（国发〔2016〕36 号）中进一步提到“村（居）民委员会要设立由村（居）民委员会委员、大学生村官或者专业社会工作者等担（兼）任的儿童福利督导员或儿童权利监察员”，而且提到要建立部门协作的联动机制。

2015 年，中国扶贫基金会与中国公益研究院合作，将该项目模式和中国公益研究院在全国五省的试点经验运用在“4·20”芦山地震灾区，作为灾后重建实施的项目类型之一。四川

省是劳动力输出大省，农村地区普遍性存在大量儿童留守的情况，所以在雅安实行的童伴计划项目中更加关注留守儿童。

(3) 项目运作模式分析

童伴计划项目由中国扶贫基金会、共青团四川省委和中国公益研究院共同实施，其中中国扶贫基金会负责项目的整体规划、实施和管理，共青团为项目实施提供资金、宣传、协调政府关系等方面的支持，中国公益研究院主要为项目提供技术支持。

①项目点的选择

童伴计划以儿童福利为关注点，中国扶贫基金会在将该项目纳入雅安灾后重建总盘子中时，特别关注对于弱势儿童的帮扶。考虑到项目整体运营模式的实现，在项目点的选择上，中国扶贫基金会也特别进行了考量，主要包括以下几点：

乡镇政府和村委会支持力度大，村委会能够免费提供至少 20 平方米的房子，用来建立“童伴之家”；

村中留守儿童、孤儿、残疾儿童等特殊困难儿童相对集中；

为了方便童伴妈妈之间相互交流，做活动的时候相互协助，选择的 10 个村庄相隔不远。

此外，项目点采用申请制，由有需求的村庄提交项目申请，经过共青团省委审核和前期考察确定进入复审的名单，中国扶贫基金会完成复审后，确定最终的项目点分布。

②童伴妈妈的选择

童伴妈妈具备两个方面的职能：一是直接面对留守儿童提供活动、图书借阅等服务；二是要作为村里联通村一级、县一级儿童福利资源的轴心，完成所在村庄困境儿童的政策资源对接等内容。

童伴妈妈的职责包括：

通过走访为全村孩子建立档案，并对村中孩子进行动态管理；

在走访和日常工作中，发现孩子存在的问题和需求，并协助解决；

管理童伴之家，并开展活动。

因此，在童伴计划的整个项目设计体系中，童伴妈妈的角色是非常核心的一环。为了保障尽可能选用到具备胜任能力的人员，中国扶贫基金会设立了一些选择原则，包括本地人、热爱儿童福利工作、高中以上学历等等，并尽量推动童伴妈妈专职化。由于农村劳动力资源向外流出，很难选出学历高、有专业背景的人，在实际项目实施过程中，有爱心和热爱儿童福利工作成为主要的考核标准。

童伴妈妈的选择流程为：由项目地区村委员会推荐或个人申请，通过笔试和面试等方式进行选拔，经项目区县级执行机构审核后，报共青团四川省委和中国扶贫基金会备案。在项目实施过程中，大部分地方可以根据流程执行，但也存在项目实施地前期沟通不足，村中无人申请而指定人选的情况。

③对童伴妈妈的考核和支持

童伴计划设立童伴妈妈的职位，与此相伴则需要设计一套具备激励意义的考核机制，以促进初始目标的实现。项目通过月度考核、过程督导、年度考核等不同的方式来考核各个项目点童伴妈妈的工作绩效，其中的年度考核将对童伴妈妈的工作进行等级评定，有相应的奖惩措施。

大部分童伴妈妈一开始并不具备社工服务的技术，也不了解儿童福利的相关专业知识，也有部分存在不熟悉活动开展技巧和主题的情况，因此项目中也比较重视童伴妈妈的培训。培训主要由中国公益研究院承担，一年两次，内容包括政策学习、与孩子沟通的技巧、实际运作遇到的问题等。

④童伴之家

不同于其他一些以硬件设施建设或设备、图书赠送为主的项目，在童伴计划的定位中，童伴之家本身并非是特别强调的目的，而是一种便利服务推进的重要手段。儿童之家是儿童参与游戏及获得儿童福利服务的地方，也是童伴妈妈工作的主要场所。童伴妈妈可以利用童伴之家的空间和设施开展各类儿童福利服务或活动。

童伴之家大部分选在村中心位置，便于儿童或家庭参加活动。童伴之家包含室内空间及室外空间两部分，很多时候由村中已有房屋修缮改造而来。

项目开始的第一年对童伴之家进行了标准化的配备，项目的第二年、第三年，根据开展活动的情况对童伴之家的设备进行补充。提供的设备包括书籍、体育器材、玩具、电视、VCD 音像制品等。

(4) 童伴计划与救灾的关联性

中国扶贫基金会发起的童伴计划，借鉴了中国公益研究院等机构过去在全国五省 120 个村的儿童福利工作经验，又结合四川当地留守儿童多的实际情况，将关注点放在了其他组织和项目都很少关注的灾区留守儿童身上。

芦山地震灾区也是外出务工人员比较多的地方，灾后重建的目标之一是收入的增长，无论是选择外出务工还是留在当地的人，灾后重建阶段往往忙于生计而缺乏对儿童的关注。该项目针对灾区儿童提供服务，一定程度上缓解了他们的后顾之忧，有助于灾后重建。

儿童作为社区的重要组成部分，关注儿童、提升儿童福利本身就是社区发展的重要组成部分之一，因此这也理所应当成为灾后重建应当关注的内容之一。

(5) 项目定位

①硬件投入基础上叠加更多的软性投入

灾后重建阶段很多项目和资金集中在建设硬件设施上，但是该项目在硬件方面并没有过多的投入。童伴之家主要是项目点的村委会提供现成房屋，项目只是配备了一些体育器材、图书等，硬件的投入比较少。但是项目非常注重叠加软性的支持，从每个项目点配备专职童伴妈妈，到为童伴妈妈进行培训和督导，项目在软性方面的投入远远超过了硬件方面的投入。不是把大量的资金用于建立一个漂亮的童伴之家，然后就撒手不管，任其自生自灭，而是把少量的钱投在硬件上，花费更多的精力把童伴之家打造成为儿童活动的乐园。

评估团队在现场的观察和访谈也印证了这一点，有的村庄的过往也曾接收不少图书、硬件设备、多媒体设施等，挂上了各种牌匾。但通过跟村民以及孩子们的访谈，虽然以前也有书和设备，但由于没有管理的人，通常都不能借阅或使用，而村里有了童伴妈妈之后，这个地方就变得活跃了，成为村里儿童放学后常规聚集的地方。

②瞄准灾后重建背景下关注度较低的群体

一谈到灾后重建，人们往往会联想到热火朝天的基础设施、房屋硬件恢复的场景，而较少关注到在这一场景之中的各类弱势人群，他们在这样的背景下存在着何种需求。儿童即是其中一类在这一背景下很少被关注到的服务对象。即使是在社区发展的项目中，儿童也常常受到忽视。童伴计划分布在雅安的项目，受益对象为地震灾区的孩子，重点关注留守儿童和困难儿童，将儿童发展服务和福利促进与灾后重建联系到了一起。

③促进政策的发展

童伴计划在设计时就将从底层实践与上层政策倡导联系起来。2016年上半年，国务院出台了《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》，被认为是留守儿童保护具有里程碑和纲领性的文件。国家有了政策，但是具体怎么落实和实施，以什么样的模式去执行，还未明确。该项目力图在实地中进行探索，为国家政策的落实提供一些经过验证的依据。

（6）项目专业性

①项目设计是一个完整的逻辑闭环

童伴计划项目由三方共同实施，各方发挥优势使得项目形成了一个完整的逻辑闭环，形成了“一个人、一个家、一条纽带”的项目模式。

一个家指的是童伴之家，是孩子们活动的场所，也是举办各种活动的基地。

一个人指的是童伴妈妈，童伴妈妈一方面管理童伴之家和组织各类活动为孩子们服务；另一方面起到资源匹配的作用，通过走访和日常交流收集孩子们的需求，与政府各部门针对儿童的福利、政策进行匹配，这样就解决了目前存在的老百姓需求与政府政策对接不上的问题。童伴妈妈能够解决的孩子们的问题就在童伴妈妈这一层面进行解决，如果解决不了，还可以向上一级政府部门反映。

一位童伴妈妈在调研中发现，一些困难儿童能够享受国家低保、医保等福利但却没有争取，原因在于他们的父母不在家，带孩子的老人根本不知道这个政策，通过童伴妈妈的帮助，他们享受到了这些受到保障的福利。

在童伴妈妈工作的其中一个村庄，一个家庭有三姐妹跟着自己七十多岁的爷爷奶奶一起生活，最大的才上小学，她们的母亲生完最后一个孩子之后就跑了，而父亲外出打工很多年一直杳无音信。由于爷爷奶奶年纪大了，家里又穷，没有能力照看三个孩子，想要把三个孩子送到孤儿院。该村的童伴妈妈了解情况后，就发动全村的人打电话找人，最终联系到了孩子的父亲，孩子的父亲得知到消息之后回到家，三个孩子非常开心。

一条纽带是指县里建立的一个横向联动机制。四川团省委设立了一个项目办公室，以项目

办公室结合参与县各职能部门，例如民政、教育、卫生、公安、司法等。童伴妈妈发现的儿童福利问题，村里自己能够解决的自行解决，解决不了的反映到县项目办公室，再下放到各职能部门予以解决，这样就避免了将问题停留在发现阶段，而无法得以解决的问题。而每一个问题的解决，都是一次机会，帮助童伴妈妈感知到自己的存在感和自己反映需求的价值感，进而更加热爱这份工作，而不是仅仅停留在表面履职的层面，久而久之形成良性循环。

童伴妈妈在实际工作中发现比较集中的问题之一，是不少儿童存在没上户口的问题，因为没有户口，一系列与福利相关的事情都没有办法解决，比如教育，所以首要的问题是解决户口，而这个问题就非常需要项目办公室协调相关部门进行解决。

“一个人、一个家、一条纽带”项目模式使得村中的孩子有了活动场所，并且配备了童伴妈妈进行管理。童伴妈妈除了管理童伴之家外，还需要走访了解儿童需求，在与培训时学习到的相关儿童政策进行匹配，使村民受益。如果遇到童伴妈妈层面无法解决的困难，横向的联动机制就可以出面解决。村民的需求得到了满足，从而就增加对童伴之家和童伴妈妈的信任，村民来童伴之家的次数增加，也更配合童伴妈妈工作，这样一个系统就能实际运转起来。

②童伴之家的管理模式

童伴之家是由村委会提供的一处专门为孩子们开放的房屋，也是童伴妈妈工作的地方。其实农村并不缺少这样的场所，但是更多被闲置，未获得有效利用。所以在农村建设一个童伴之家并不是最重要的，最重要的是如何进行管理，让它真正地发挥作用。

类似于童伴之家这样的项目，其项目管理模式大致可以划分三个层面：第一层，管控式；第二层，给予自主空间，接受反馈并及时帮助；第三层，激活、引导和支持。第一层顾名思义，管控式更多运用指令去控制童伴之家，对童伴之家的管理进行考核。第二层和第三层的区分点就在于第三层的项目能更加主动地关注童伴之家的管理者，重点放在对他们主动性和自身潜能的激发和价值观的引导上。这三个层次并不截然分开和对立，而是一个项目中占据不同的比重，而三个层次对项目执行者的能力要求是依次递增的。

在该项目中，对童伴之家的管理也存在这三种层次。项目在对童伴妈妈有明确的工作内容和考核要求的管控式的层次基础之上，又给了童伴妈妈更多的自主空间让其发挥，并通过横向联动机制为童伴妈妈提供帮助，实现了第二层次的目标。

③童伴妈妈专职化的重要性

在农村的熟人社会中，社会学家费孝通用“差序格局”来描述亲疏远近的人际格局，如同水面上泛开的涟漪一般，一圈一圈按照自己距离的远近来划分亲疏。童伴妈妈不仅需要照顾在自己关系圈中的孩子，而且需要照顾到全村的儿童。所以要脱离个人的关系网络去照顾每个孩子，就需要设立一个专门的职业岗位，而且这个岗位是由政府部门认可的。这就使得童伴妈妈这一岗位获得了受到承认的社会合法性。

从现实层面来看，在项目实施之前，老师只负责学校里的事情，孩子们放学之后都是出于散养的状态，没有人管；留守儿童和困难儿童没有人去关注，更不可能关注他们的需求；邻里、

家族之间存在互助，但是没有专人去做，做与不做没有强制要求；村里原来也建有留守儿童之家，但是无人管理常常大门紧闭。

童伴计划项目实施之后，设有童伴妈妈一职，并给予相应的津贴，使得童伴妈妈专职化。童伴妈妈专职化之后带来了一系列的变化：首先，要求童伴之家每周开放一定的时间，改变了原来有场地但是未被充分利用的状况；其次，为孩子们提供了活动的场所，丰富了孩子们的课余生活；再次，使得助人常态化，有助于增进邻里互助氛围；最后，更好地关注村庄中的留守儿童和特困儿童并给予他们帮助。

④将自上而下和自下而上的优势结合起来

自上而下和自下而上是指实施项目的两种不同策略，自上而下即通过政府行政体系去实施项目，自下而上是指从基层角度出发去实施项目。两种策略各有优缺点。

自上而下的优点是：项目执行快，通过行政自上而下完整的体系，上面一发布命令，下面就可以在很短的时间和很大的范围内展开；能够获得资源，经过行政体系认可后，可以获得下面政府部门的支持，包括物资上的配备；能够更加容易地解决问题，很多童伴妈妈解决不了的问题，反映到政府部门，从政府角度上就容易解决。但是这种策略也存在问题，政府更加倾向于对上负责，完成项目更多的是为了完成上面的任务，童伴之家建立之前很多留守儿童之家的闲置就可以说明这一点。

自下而上更多地是对下负责，从问题出发去设计、执行项目，所以项目更加符合群众实际需求。但是在项目扩展的速度、广度以及资源的丰富程度上都不如自上而下的策略。

该项目正是结合了自上而下和自下而上两种策略的优势，项目执行方之一的四川省委主要整合政府方面的资源，提供支持，能够快速的选择项目点并确保项目执行。另一个项目执行方——中国扶贫基金会则负责自下而上的部分，在村庄里选择合适的童伴妈妈，并以项目受益者的评价来考核童伴妈妈，促使童伴妈妈对下负责，而不是迎合上面。再加上中国公益研究院强大的技术支持和政策倡导能力，使得项目能够利用两方面的优势。

一位童伴妈妈原来曾做过幼儿园老师，后来因为照顾孩子的原因辞职，在得知童伴妈妈的招募信息后报了名，通过竞聘成为所在村庄的童伴妈妈。她认为童伴妈妈的职位既符合她的兴趣，又是一份“正式”的工作，所以特别用心。通过一年的时间，原来经常锁着门的图书阅览室成了孩子们的天堂，每天放学之后孩子们就来这里活动、借书。除了原有的工作任务外，她还不断发挥主动性，比如在每个周末邀请原来幼儿园的舞蹈老师来童伴之家免费教舞蹈，组织大型活动时邀请村民担任志愿者，与附近的企业洽谈提供社区活动赞助，多方寻找社会资源为困难孩子提供救助，等等。

(7) 评估小结

项目首先针对的是一个真实的社会问题，根据社会问题设计项目。项目设计非常完整，村级设立童伴之家并招募童伴妈妈，通过童伴之家和童伴妈妈为儿童服务并搜集需求，项目横向联动机制满足这些需求，打通了上下信息不畅的问题。

童伴计划项目管理的核心是童伴妈妈。童伴妈妈是自下而上机制成活的关键性人物，优秀的童伴妈妈可以将自下而上的优势完全发挥出来，所以该项目充分重视童伴妈妈的选择。但是项目实际的操作中，由于一些具体的考虑，童伴妈妈的选择也遇到了一些困难。

童伴计划的培训和政策倡导由中国公益研究院承担，政府资源协调由四川省委负责，童伴妈妈的管理由中国扶贫基金会负责，使得该项目的专业性能够获得保证。

自上而下和自下而上的策略都有其优势和劣势，最好的情况是二者结合并发挥其比较优势，在项目中也确实看到了由于结合双方优势给项目带来的成功方面。

5.3.3 加油计划

(1) 项目概述

2013年8月至2015年12月，中国扶贫基金会在雅安启动“加油计划”，与3家当地的NGO合作，为“4·20”芦山地震灾区130所中小学的48077位青少年提供心理康复及心理成长服务，通过主题游戏、运动等参与性艺术的方式，激发自我恢复的心理潜能。

该项目的核心内容在于一套“加油课”的递送，“加油课”强调建设性交流、自尊心、耐挫力、团队合作和信任这四个主题，所有的课程都是通过不同的方式将这样的主题融入进去。在实施中，“加油计划”运用团体辅导的方式，通过“热身——体验——分享——点评”的四个流程，帮助孩子们在游戏和运动中获得心理抚慰和成长。

建设性交流——孩子们不仅学会真实而建设性的表达自己的想法、感受和观点，同时也让孩子们学会礼貌的倾听他人的观点和想法。

自尊——帮助孩子们接纳自我，增强自信，并提高他们的自我评价能力。

耐挫力——提高孩子们面对困难、战胜挫折的能力。

团队合作与信任——孩子们学会信赖他人和团队合作。

(2) 项目定位

“加油计划”项目认为，在灾难来临时，青少年是最容易产生心智、身体、情感以及社会问题的群体。有组织的娱乐活动向青少年提供了一个安全稳定的环境，帮助其建立常态感和稳定感，从而缓解压力和建立耐挫力。

因此，“加油计划”定位于震后青少年心理成长上的需求，最核心的目标是通过提供一段时间轻松愉快的游戏和活动，减少灾区青少年的心理创伤问题，提供积极的干预。此外，“加油计划”背后蕴含的儿童发展理念，经由课程的培训，也能够给偏远地区的学校教师带来教育理念的启发和改变，有助于教育方式和教育水平的提升。

(3) 项目来源和发展

中国扶贫基金会的“加油计划”项目起源于2008年，汶川地震后面对大量的儿童、青少年存在的心理康复需求，中国扶贫基金会从国际美慈（Mercy Corps）引入加油项目，实施针对震后灾区儿童和青少年的心理支持服务，帮助孩子们从灾后创伤中得以康复。

国际美慈是一家卓有声誉的人道主义救援和发展机构，在全球诸多最困难的地区开展工作。“加油计划”20多年来在全球30多个国家用于战后、灾后的儿童心理发展。

中国扶贫基金会引入“加油计划”后，对继承自国际美慈的一系列核心课程体系及技术进行了一些标准化的工作，并且建立了核心的培训师队伍，通过与雅安当地三家本地NGO伙伴的合作，对灾区中小学的音体美教师进行分阶段的培训，这些接受培训的教师成为了“加油课”的具体实施者，为四万多名儿童提供课程服务。

(4) 项目效果分析

“加油计划”以理念为核心的操作模式，对具体培训者技术要求不高，所以可以简单移植和广泛复制。在项目效果方面，约翰霍普金斯大学社会行为学博士Christine Fu曾对“加油计划”做过评估，发现100%参与“加油”的青少年的耐挫力水平提升5%，具备情感、社会和（或）行为问题的学生数量下降3.8%，问题程度平均下降7.6%，该评估结论证明，“加油计划”是一种行之有效的方式，能够帮助灾区青少年在轻松愉快中忘掉灾难阴影。除此以外，四川大学的邓红博士评估发现，80%的教师认为“加油”项目能提高学生成绩，改善学生行为。

项目通过被孩子们认知为“开心、有趣、简单”的方式来进行游戏和运动，以游戏和运动为载体，使孩子们获得心理上的放松和人际关系上的愉悦，同时获得耐挫力和团队精神上的成长，这些作用可以使这种简单的方式变成一种教学模式。在这种教学模式中，青少年可以获得发展，走出特殊的灾难性事件带来的阴影，进入到更积极的状态。从理论推测和过往针对性评估的结论来看，“加油计划”都被证明是对人们进行帮助的有效模式。这次评估进行的选择性教师访谈中，学生们对于“加油课”的喜爱，以及项目的积极效果，也获得了基本验证。

以这种模式进行心理上的帮助还有一些独特好处，即该模式根植于校园中，和课程体系结合起来，嫁接到学校的课程，省去了单独组织活动的烦恼；此外，该模式对青少年心理进行帮助，但没有呈现为一种刻板的专业形式，譬如没有心理咨询师在场，而是通过经过培训的教师将心理康复的服务带入活动中，让游戏和运动自身起作用；该模式在促进青少年心理和身体发展方面，还有往高端延伸的成分，即该项目希望促进的特质是一种在平常也被需要的青少年发展需求，因此即使在不特别针对灾难带来的阴影的情况下，该项目也能实现一种更具普遍性和常态化的发展，作用更为独特。

“加油计划”的绩效可以从两个层次来体现，第一个层次是从六个月的实际执行项目周期来看，“加油计划”为受到地震影响的重灾区青少年提供了半年的心理支持服务，灾区青少年在此期间获得轻松愉悦，获得建设性交流、自尊、耐挫力、团队合作等方面的锻炼，灾难带来的心理影响逐渐消退，人们回归到常态轨道，项目在这个层面的作用也划上句号；第二个层次则更加高端，经由六个月的工作，在青少年发展方面的作用已经体现出来，在某种意义上可以和日常的课程结合起来，甚至可以进入正常的教育体制内，更加长效的发挥作用。但是，第二个层面由于义务教育的体制性原因，课程难以长期更改，因此会遇到现实的阻碍。“加油计划”在这一层次实际实现的效果是理念的融入，从访谈的情况来看，完整的“加油课”继续延续下

来的情况较少，但是一些教师认为“加油课”的理念给了他们很多启发，实用的游戏及活动技巧也融入了在项目结束之后的教学工作中。

我们把“加油计划”放到灾后重建的整个项目体系中，可以看到它成为中国扶贫基金会全方位的灾后重建项目体系中的一个有效组分，“加油计划”和别的项目一起体现出对灾区需求回应的全面性，但这个项目中又实现了专业性，呈现出独特的方式和特有的项目品牌。在国内当前的灾后重建实践中，整体仍然缺乏专业性的服务手法，“加油计划”不失为一种有效的尝试。

5.3.4 其他社会服务类项目

(1) 新长城高中生自强班

新长城高中生自强班项目是中国扶贫基金会最大的教育扶贫项目。该项目针对贫困高中生提供经济资助和成才支持，以帮助家庭经济困难的学生能够顺利入学。中国扶贫基金会自2007年开始实施新长城高中生自强班项目，截至2016年12月，项目已覆盖27个省（自治区、直辖市），201个县，共开设432个自强班，项目直接受益人数累计达53243人（次）。

中国扶贫基金会于2009年开始在雅安设立项目点，主要是在汉源和芦山地区。2013年雅安发生“4·20”芦山地震，中国扶贫基金会在捐赠企业的支持下，在名山中学、石棉中学建立两个“花旗银行·新长城自强班”，共计为136名贫困学生提供连续三年的支持。

中国扶贫基金会选择了地方教育局以及扶贫办作为合作伙伴，挑选符合标准的学校设立项目点，通过设立自强班的方式为家庭贫困的高中生进行资助。

自强班以虚拟班为主，学员们不在一个独立班级集中上课，他们既是学校编制班级中的一员，也是新长城自强班的成员。

自强班的核心支持内容包括经济资助和成才支持两个方面。经济资助方面，将为进入自强班的学生提供每人每年1800元的补助，其中1200元作为生活费补助按月发放，600元作为学费、住宿费的补贴。成才支持方面，自强班鼓励学生们自我管理，并通过组织多种形式的活动，如班会、读书会、演讲比赛等方式促进学生们的成长。

在中国扶贫基金会内部拥有很长历史的新长城高中生自强班项目属于较为传统的助学类项目。评估这类项目，如下这些问题是需要特别考虑的重要性节点。

①如何找到准确的资助对象？

助学类项目的一个要点，是寻找到真正需要这笔资金的资助对象，能够雪中送炭，而不仅仅是锦上添花。中国扶贫基金会通过“渠道”和“标准”两个方面来解决这一问题。

在渠道上，中国扶贫基金会将地方教育局作为重要的合作伙伴。项目启动时，地方教育局为中国扶贫基金会推荐在贫困生比例、升学率方面符合一定要求的学校，同时地方教育局也作为这个学校的监管单位，在项目期间实施监督。

在标准上，中国扶贫基金会在校内面对所有学生发放自强班选拔的通知，符合通知所公布

标准的所有学生均可申请。标准有两个方面，除了家庭贫困以外，对于学生成绩也有一定要求。申请通过的学生名单将进行公示。

②如何保证资助金不被挪作他用？

助学项目的目标是希望为贫困家庭的高中生提供学习和生活上的补贴，使其减少后顾之忧，更好地完成学业。如果助学金未使用于学生而是被其家庭挪作他用，则在很大程度上是对既定目标的偏移。

中国扶贫基金会在项目操作中发现，一次性的打款和按月打款会对助学金是否被挪用带来不同的风险。因此，新长城高中生自强班项目采用了将生活费和学费分开，学费直接补贴扣除，而生活费采用按月发放的方式，以确保助学金的点滴细流能够长期用于学生的学业。

新长城高中生自强班项目从2007年到今年9月份之前都是每个月发给学生1800。因为当时学生一次性拿到1800也是比较大的一笔资金，有的学生可能拿到1800就直接给家长了，家长买两袋化肥，或者去做别的，学生的生活费还是没有保障。在这样的考虑下，中国扶贫基金会按月给学生发放款项，或是打到饭卡里，以保证学生能够实实在在的将资助金用到学业和生活上。

③如何确保项目资金使用到位？

新长城高中生自强班项目实行结对的方式，每6000元对应一名受助学生三年的资助费用。结对后，中国扶贫基金会向捐赠人提供受益学生名册，要求学校组织学生在收到捐助款后给捐赠人回信，告知收到的资助款时间和数额。

总体来看，新长城高中生自强班项目属于传统助学类项目，瞄准度较高，能够为贫困学生继续学业带来长期持续的扶助。在资金递送的过程中，中国扶贫基金会注意到了一些细微的关键点，并进行了有效的把握。

(2) 交通安全书包

2013年12月2日，在第二个“全国交通安全日”，中国扶贫基金会在雅安启动了交通安全书包项目。在加多宝和通用公司的捐赠支持下，中国扶贫基金会为天全县、芦山县、名山区31所学校的1.5万名学生发放了带有反光标识的书包、安全教育手册，并与雅安市公安局交警支队合作，为学生们提供安全教育课程。交通安全书包项目资金支出总计90万元。

与城镇儿童相比，处于边远山区的留守儿童家乡没有系统的交通安全设施及标识，得不到系统的交通安全知识学习，对于各种交通标识比较陌生，更不熟悉交通规则，而因为家长不在身边或忙于生计，无暇顾及孩子交通安全问题，增加了儿童发生交通事故的风险性。而在“4·20”芦山地震以后，特别是在忙碌的重建期，交通状况更为复杂，儿童发生交通事故的潜在风险进一步增加，基金会正是在这样的背景下，通过提供保护标识以及交通安全教育，增强儿童对于交通危险的防范能力。

交通安全书包项目选择雅安当地留守儿童较为集中的边远山区学校进行发放，采取整校发放的模式。具体的流程为，供应商直接将书包发往中国扶贫基金会选定的学校，由学校进行派

发，中国扶贫基金会回收签领单和派发现场照片，并对发放情况进行检查。

交通安全书包项目除了切实提供交通安全书包以外，也非常关注在宣传倡导方面的效果。该项目通过与中央电视台“梦想星搭档”栏目的合作，借助多位流行音乐明星的影响力，将儿童交通安全的意识进行推广。此外，在雅安本地的发放仪式中，也通过知名运动员的参与，进一步提高人们对于儿童交通安全的关注。

(3) 助明计划

中国扶贫基金会于2014年4月启动助明计划，为雅安市宝兴县、汉源县、芦山县和雨城区的妇幼保健院提供小儿眼科检查设备，并对该4县区的3-7岁儿童进行视力筛查，并为筛查出来的眼疾儿童提供配镜、矫正及手术补贴；同时，中国扶贫基金会也在在当地开展验光师培训和小儿眼科疾病相关知识培训。

视力问题是儿童最常见的健康问题之一，若延误治疗则可能造成不可逆的永久性视觉损害。尽早发现并进行有效的预防或干预，对于减少视力疾病的发生至关重要。由于各方面的条件限制，偏远山区儿童的视力健康往往难以得到关注。

“4·20”芦山地震发生一年后，中国扶贫基金会关注到当地3-7岁的弱视、斜视儿童，为其提供视力筛查服务及治疗补贴。由于视力筛查的需求是持续性的，基金会在提供筛查服务的同时，也注重对于当地妇幼保健中心能力的促进，从设备提供以及工作人员培训的软硬件两个方面，增进当地妇幼保健中心在儿童视力筛查方面的技术能力，这样，即使在助明计划撤出之后，当地的儿童视力筛查工作也能获得更好的保障。

为尽可能覆盖到项目地区3-7岁目标年龄段的儿童，中国扶贫基金会和项目地教育部门合作，将幼儿园作为集中进行视力筛查的重要渠道，深入各个学校对儿童进行眼病早期普查。而为保证助明计划在视力筛查及治疗方面的专业性，中国扶贫基金会整合资源，将成都的知名眼科医院引入到助明计划，参与视力筛查工作的同时，通过专业的医疗帮扶，改善雅安当地在眼科方面的医疗卫生水平。

(4) 妇女大病

2013年5月至2014年6月，中国扶贫基金会在雅安市天全县实施了妇女大病项目，为当地符合救助条件的患重大疾病农村妇女提供现金补助，项目累计支出45万元，共救助150名天全农村身患大病的妇女。

“因病致贫”在中国农村是非常显著的一个问题，现行的新型农村合作医疗制度作为一种互助共济式的制度，针对需要到大型医院就诊的大病的报销比例有限，需要自付的比例仍然是很多贫困家庭面临的重大难题。而在“4·20”芦山地震后，重灾区的居民财产已经经受了损失，接下来又要面临房屋重建等开支，许多家庭已经承担了债务，在这样的情况下，大病给贫困家庭带来的压力就凸显出来。

由中国扶贫基金会母婴项目部负责实施的妇女大病项目正是关注到这一问题点，关注到地震重灾区受到大病影响的贫困妇女这一人群，为其提供亟需的经济援助，以缓解家庭受到的经

济冲击。

中国扶贫基金会采取提供一次性补贴的方式，面向患重大疾病的农村妇女，补贴其单次住院治疗所花的医疗费用，补贴标准为每人 3000 元。

为了保障受益对象的瞄准性，确保补贴能够给到真正需要的人，中国扶贫基金会规定受益人需要满足以下救助条件：①年满 20 周岁并参加新农合的农村妇女；②患重大疾病农村妇女住院后经当地新农合定点医疗机构确诊并有明确的疾病诊断证明；③患重大疾病农村妇女单次住院治疗所花费的医疗费用，经新农合各项报销后，自付费用在 6000 元（含 6000 元）以上者。

(5) 养老项目

养老是中国社会日益呈现出来的一个难题，在受到地震破坏的雅安地区，和留守儿童问题一样，养老问题也随着大量劳动力外出打工造成的空巢化现象而益显凸出。尽管目前养老已逐渐成为普遍性的问题，但应对这一问题的良好做法和实践，国内仍然处于大量空白和稀缺的状态。

雅安灾后重建的过程中，当地居民也对养老问题相当的关注。在评估组进行的问卷调查中，认为劳动能力缺失的弱势人群和老人更加需要在灾后重建时期予以关注的居民分别占 27.7% 和 23.9%，是最多人选择的两类选项。这说明雅安灾后重建中，对于失能人群和养老问题的关注具备相当的普遍性。

中国扶贫基金会在雅安灾后重建期间，先后在雅安当地展开一系列的调研，对老人的状况、城市的养老水平、农村的养老状况，以及雅安当地养老机构都做了一系列调研，并协助雅安市政府制定了《“十三五”养老服务业发展规划》。在这个过程中，中国扶贫基金会逐渐熟悉了雅安当地的养老服务的情况，并找到适合介入的需求点，开始逐步探索一种新的公益养老的服务模式。

2016 年底开始，中国扶贫基金会在雅安启动的公益养老项目，计划面向失能失智的老年人群尤其是贫困低收入的老年人群，打造综合养老服务体系，提供优质专业的养老照护服务。养老项目所倡导的公益养老模式致力于构建社区综合养老服务体系，将“机构集中养老”与“社区分散养老”相结合，期望实际有效解决养老照护问题，积极探索公益养老的可持续发展。

5.4 社会组织支持类项目

中国扶贫基金会主要通过公益同行项目，对灾后进驻的社会组织以及本土孵育的社会组织进行支持。

5.4.1 公益同行

(1) 项目概述

2013 年 8 月开始，公益同行项目在雅安地区正式开始实施。公益同行项目全称叫做“公益同行——NGO 合作社区发展计划”，从社区项目支持、社区成长陪伴、社区人才培养三个层

面系统性的支持“4·20”芦山地震灾区社会组织，活化社区服务、激发社区活力，致力于激发、凝聚社区创造力和行动力，提出了“改变自我、改变乡村、改变中国”的合作发展理念，探索“中国农村社会治理创新中的社会组织参与机制”，推动社区产生积极可持续的改变。

从2013年至2016年，公益同行在雅安地区共计资助了17家组织在雅安地区开展的社区项目。

表7 公益同行资助组织及项目方向

序号	资助机构	项目内容	工作地点
1	成都大地社区家庭帮扶中心	生计支持——竹加工	天全县
2	秦巴乡村发展研究中心	生计支持——黄羊和长毛兔养殖	天全县
3	成都康华社区发展中心	生计支持——中蜂养殖	峨边县
4	深圳市慈卫公益事业发展中心	社区综合发展	芦山县
5	河北进德公益基金会	生计支持——羊只养殖	芦山县
6	成都高新区野草生态社区发展中心	生计支持——生态农业	邛崃市
7	泉心可持续发展中心	社区发展与灾害管理能力建设	芦山县
8	成都高新区益众社区发展中心	社区农合培育与生计发展	芦山等地
9	北川羌魂社会工作服务中心	助学与社区发展	雨城区
10	成都高新区益多公益服务中心	互助养老、居家养老	芦山县
11	成都心家园社会工作服务中心	乡村社工培育	芦山县
12	成都市一天公益社会工作服务中心	以儿童为中心的社区服务	宝兴县
13	天津市鹤童老人护理职业培训学校	社区养老	雨城等地
14	成都心益心社会工作服务中心	驻校社工	天全县
15	东莞市爱心蚂蚁公益服务中心	以儿童为中心的社区服务	芦山县
16	成都市锦江区大爱武术文化传播中心	社区服务、生计发展	芦山县
17	广东绿耕社会工作发展中心四川社工站	生态村建设	雨城区

(2) 项目定位

①更加符合受助者根本性的需求

地震摧毁了灾区居民原本的社区，在生命安全得到保障，房屋、公共设施等硬件得到恢复之后，并不意味着居民就此回到了正常的生活轨迹。灾民们受到的损失远非简单的物质财产，还包括因灾难造成的严重心理创伤，以及坍塌的社会运转体系。这些改变带来了灾区亟待解决的问题，也构成了灾民们在灾后重建中对于软性服务的实际需求。这里提到的软性需求主要包括两个方面：各种社会服务的提供（例如教育、医疗、养老、心理疏导、残疾人保障等），以及灾民生计和社区的发展（包括生计重建、社区治理、文化发展等）。这些需求虽然紧迫性不强，但却更为根本，直接关系到灾区今后发展的动力与方向。

②构筑受灾社区内生的力量

灾后重建过程中的社会组织进入，虽然能够为受灾社区带来很好的价值，但却属于短期和外来的干预。社会组织作为外来力量，无论是三年还是五年，总会有要撤走的时间，而往往社会组织一旦离开，无论前面的工作做得有多好，社区的状况就又回到了原来的样子，在中国扶贫基金会内部，形象地将这一现象称之为“扶贫漏斗”。

公益同行项目将一批有能力的社会组织引入到灾区，支持他们开展1-3年的工作，为灾区居民提供软性服务的同时，培育出一批本地组织，更加长期的服务于本地。公益同行项目重视本地组织的孵化还有一层更深的意义。服务是短期的，但因为社会组织的进驻培养了社区的互助共益精神，留下了社区公益的种子，从而为这种服务的延续带来一种更长久的可能。中国扶贫基金会着力营造的灾后重建社区，因为这一层内容，蕴含了更加有韧性的社会关系结构和更加具备内生性的社区发展力量。

③同类资源投入的稀缺

我们从横向和纵向两个维度来分析公益同行这类资源的投入如何具备稀缺的价值。

从横向的维度，我们来看“4·20”芦山地震后的资源配置状况。灾后硬件建设资源比较饱和，出现了一些资源扎堆的现象，但在软性需求的满足上，投入的资金量相对较少，用于NGO支持的资源则比例更小。根据我们2014年对参与“4·20”芦山地震灾后重建的社会组织进行的调查，参与到“4·20”芦山地震灾后重建的22家社会组织中，只有8家机构在NGO支持方面开展了项目，而这一部分的总投入，甚至不到捐赠款物总数的4%。

从纵向的维度，“4·20”芦山地震这一事件之外，国内在灾后重建中提供软性服务的社会组织资源也处于匮乏的局面。一批草根型的社会组织参与救灾起源于2008年的汶川地震。2009年，中国红十字基金会试水2000万元支持社会组织参与汶川地震灾后重建的工作，随后，中国扶贫基金会、壹基金、南都公益基金会等也开始了支持社会组织在灾区开展社会服务和社区发展的项目。但是，汶川地震之后，很多新生的社会组织因资源缺乏，发展停滞或是受到很大限制。如果没有一批较为稳定的社会组织作为长期的服务力量储备，灾难发生后也难以迅速生长出足够能力的新组织，进入灾区提供社会服务。中国自然灾害多发，面对庞大的受灾社区需求，目前的社会组织力量仍然远远不够，非常需要资源的投入和支持。

因此，在低饱和程度的资源投入背景下，中国扶贫基金会在 1-3 年的项目周期中，对到灾区提供社区服务的这一批 NGO 进行资助，也就具备非常重要的社会意义。中国扶贫基金会招募的 18 家社会组织来到灾区，或是发展生计，或是提供社区服务，都带来各自的理念和工作模式，也都分别收获了各自的经验，在专业服务过程中获得成长。公益同行项目能够给予社会组织较大的自主空间和较稳定的资源，这对于社会组织的成长关键且难得。那些在“4·20”芦山地震灾后重建的工作中收获经验的社会组织，未来可以在别的地方发挥更大的服务社区的可能，这也是在公益同行资助下溢出的效应。

(3) 项目具体做法

公益同行在选择和支持进入灾区的社会组织方面，具备一套筛选和支持的运作模式。

① 社会组织选择

中国扶贫基金会采取招募——评审的方式选择合作伙伴。公益同行评审采取一种社会化的评审方式，评审小组成员包括生计发展或社会服务类项目专家及一线组织负责人、社会企业专家、财务管理专家、捐赠方代表，注重过程的公正公开以及评审成员的代表性。

在评审中，中国扶贫基金会定位于具备一定成熟度的社会组织，对于过往经历和执行力比较看重，申请项目的社会组织必须注册，并且需要具备一定的规范化管理的能力。

② 支持方式

公益同行项目将社会组织的能力成长看作一个动态的过程，关注他们在项目期间的能力建设和机构发展，采用督导、工作坊、机构资助等方式为社会组织提供支持。

表 8 公益同行项目除资金外的支持形式

助力工坊/行动学习网络	分享沙龙	政策研究	监测评估
以“咨询服务”、“助力工坊”、“走访督导”、“资源链接”的形式为机构提供针对性支持，培养和提升 NGO 的项目执行力；后期发展为行动学习网络，梳理 NGO 参与灾后重建的经验	以 NGO 组织分享为核心，开展与项目执行相关的培训、交流和分享活动，解决交流不畅、信息不通的问题，推动 NGO 学习网络的建设	选取典型案例，提出农村社会治理中的社会组织参与机制的政策建议框架	提供第三方参与式项目监测、评估，共享项目监测评估报告，并提炼精彩案例、模式

公益同行资助了专门的团队，为公益同行项目中的机构及其主要项目成员提供督导和咨询服务。除了关注项目的进展以外，也为工作过程中遇到困难的项目人员提供辅导和咨询。公益同行还通过分享沙龙和行动学习网络等方式，帮助社会组织更好的进行能力建设。此外，中国扶贫基金会通过新媒体等方式，为一线工作的社会组织提供一定的传播支持。

(4) 项目专业性

公益同行属于社会组织资助类项目，其核心特点是项目实施方并不参与到公益服务递送的层面，而是有策略地透过对社会组织的选择和支持，为目标社区提供符合需求的、高质量的公益服务。因此，这类项目的专业性，并非体现在直接为受益人提供服务的能力或技术，而是项目实施方在进行社会组织选择和支持的一系列策略性做法上。那些具备较强专业性的项目实施方，能够充分利用好资源的优势，在为服务社区创造价值的同时，合作的社会组织自身也将获得成长。

①如何进行社会组织和服务项目的有效选择？

相比于硬件设施的建设或是固定产品的提供，扎根到社区提供软性服务面临的挑战更大，这种挑战在于，每一个社区都有其特定的传统、习惯和社会关系，而这恰好是提供社区服务绕不开的工作基础。这就意味着，每进入一个新的社区，社会组织都会面临新的问题和不确定性，没有一种提供服务的模式，能够直接应用到所有的社区。

因此，选择提供软性服务的社会组织，其思路就和采购建设工程或是产品极为不同。而基金会与社会组织之间，也不再是简单的服务采购甲乙方的关系。目前中国扶贫基金会采用的是社会化招募的方式，进行临时和快速的评审。从抽样调查的情况来看，公益同行选择到的团队中能有一定比例的社会组织自身发展较为成熟，而从灾区提供的服务效果来看，公益同行支持的一些社会服务类的组织，实现了较好的工作成效，但在生计发展类则大部分还与目标的实现存在着一定距离。

在选择项目的时候，公益同行比较看重社会组织的工作基础。在通过评审的项目中，大部分都是四川省内的社会组织，这些社会组织与受灾地区在震前很可能存在着联系，或是有相对熟悉的渠道，能够迅速进入社区。

成都野草长期在四川地区推动城乡合作农场的工作，原本就非常熟悉属于“4·20”芦山地震重灾区的邛崃市纪红村，了解这个村的自然条件甚至关键人员情况，本身也希望能推动在当地的工作，在公益同行的支持下，野草顺利的将纪红村确定为项目点开展工作，而在其后的项目过程中也能看到，项目工作开展的顺利，跟之前对于这个村子情况的把握，特别是对关键人员的认知得当，有着非常密切的关系。

还有一部分社会组织是在紧急救援和过渡安置阶段，作为救灾力量进入到灾区，也是在那个时候，他们深度了解到一些具备特定需求的社区，灾后重建阶段便将之作为项目地，展开较为长期的服务工作。这些组织在紧急救援或过渡安置阶段的进入，也为他们获取当地社区的信任奠定了基础。例如河北进德公益基金会，紧急救援阶段在受灾最重的芦山地区深入接触了很多村庄，最终在太平镇横溪村和大板村确定了生计帮扶的项目。

②如何为一线工作的社会组织提供切实支持？

● 能力建设

公益同行项目提供了不少能力建设内容，比如上文提到公益同行为社会组织提供行动学习网络、助力工坊、传播支持等。2014年，中国扶贫基金会还针对性地为公益同行中的两家合

作伙伴提供非限定性的机构发展资助资金，陪伴社会组织成长。

但从灾区的情况来看，在不同项目点开展生计发展支持和社会服务两个方向的工作都存在一些共性，但对于这些针对性运作技术的培训较少。

● 生长空间

公益同行项目对于合作伙伴的另一个重要支持，体现在给予合作社会组织较大的生长空间：一是提供给社会组织较为长期和稳定的发展资源；二是只要在灾后重建的范畴之内，社会组织独立决定展开工作的内容、地点，其工作手法和模式基本自主决定。由此带来的好处在于新的资源没有扰乱大部分社会组织正常的生长方向，这些资源相当于沿着社会组织既有的生长脉络进行滴灌，从而能够最大程度发挥其能力和特长。

由于国内提供这类社会服务的社会组织发育较早，缺乏成熟的解决问题的模式和方法，大部分社会组织在提供服务时都处于一个往前摸索的过程，因此具备较好的空间所带来的自由度，是创新和探索性解决问题所必不可缺的条件之一。

另一方面，对于这些处于正常生长方向的社会组织而言，公益同行支持下具备这样空间和自由度的项目，能让自身工作具备较好的可积累性，即使是在项目周期结束以后，这些项目中所积累的经验也将对组织以后的业务带来很大的影响。也就是说，社会组织在完成公益同行的项目期之后，除了服务社区、协助社区得到成长以外，自身的能力也获得了成长。

③ 如何推动本地组织孵化？

在公益同行项目中，中国扶贫基金会希望通过对本地组织的培育真正提升本地社区的能力，无论是促进生计的经济组织，还是提供服务的社会服务组织，这些新培育的社会组织被寄望能够接过外来社会组织的工作，持续为社区的发展提供动力。

本地组织孵化因此成为公益同行项目的第三个重要环节。这一环节也面临一个重要的分叉点——本地组织是靠自发产生还是外部催化。自发产生是指本地社区中有具备能力与愿力的合适人选，而外部催化是指本地社区并没有能力与愿力兼备的人选，而通过比较强的外力作用推动自组织的产生。

在这个分叉点的选择上，也会在项目开展过程中带来一些策略方法上的不同。从我们走访的中国扶贫基金会资助的项目，可以看到自发产生和外部催化两种类型都有存在。

无论是建立合作社，还是社会组织，本地社会组织孵化出来以后面临可持续性的问题。从合作社来看，外来的社会组织帮助建立起一套机制，合作社按照这套机制运作下去即可，但是合作社的生产或经营环节很容易面临多种不确定性，比如家畜的疾病、市场价格的浮动、销路的变化等，这些不确定性长久存在，而村民一般而言缺乏解决此类问题的能力，因此合作社的自我经营存在较强的脆弱性。

另一类型的社会服务组织，则面临技术和资源的问题。一方面，三年的时间并不足以让它们熟练的掌握一套公益技术，能够主动找到社区的需求并通过专业服务满足这些需求；另一方面，它们在外来的社会组织撤走以后，需要自筹组织运转的资金。虽然孵化这些组织的母体机

构仍然长期关注，并为这些孵化组织提供支持，但技术和资源的问题仍然为本地社会服务组织的存续提出了较大挑战。

(5) 评估小结

公益同行致力于通过资助一线社会组织，为受灾地区提供一系列的软性社会服务，并在这个过程中致力于培育本土的发展力量，期待长效性的解决受灾地区社区发展的问题。这个具备重大社会意义的项目也对专业性提出了很大的挑战，中国扶贫基金会做出了很有价值的尝试。

在社会组织的选择和支持上，公益同行通过社会化的评审方式，面向社会招募相对成熟和专业的社会组织进驻灾后社区。公益同行较为长期和稳定的资源投入承诺，以及对社会组织工作的较少干预，使社会组织获得较好的工作空间，具备解决当地问题和探索新手法自由度。另外，公益同行在项目期间开展了大量支持社会组织能力建设的工作，从中也得以看到中国扶贫基金会对于公益同行合作伙伴的合作，并未静态的局限在一到三年的项目合作周期中，而是具备更长远的眼光，支持社会组织的长期发展。

在为灾后社区提供的服务内容上，中国扶贫基金会主要依托一线的社会组织挖掘和匹配当地需求，借由这些社会组织过往的工作基础和进入社区的能力，实现服务供给和需求优化配置。公益同行项目强调社会组织作为协力的角色，通过更有策略和更加柔性的方式为当地社区提供服务。

在本地组织的孵化上，公益同行通过一线社会组织的引导和培育，建立了一批基于本土力量的社区自组织。这些自组织的成立和运行，将有望长期有力地推动受灾社区的持续性发展。作为孵化母体的社会组织，则从协力者退到支持者的角色，在其遇到发展方面的问题时继续提供帮助。

然而，一旦在这类项目上进行投入，对于专业能力的挑战将是一个考验——越是帮助其他组织的项目，越需要过硬的专业能力和足够的专业投入，有时还需要伴随一些制度性的建设，比如关于这一领域内公益组织或公益项目的长久积累，适合对合作组织进行评价的体系建设，组织支持的专业化模式开发，等等。限于当下整个国内社会在这一方面专业能力的瓶颈和发展阶段，类似于公益同行这样的项目离理想情况尚有一段距离。

5.5 生计发展类项目

生计发展类项目是中国扶贫基金会非常典型的一类灾后工作，具体包含小额信贷、电商扶贫和美丽乡村项目，但由于美丽乡村项目的复杂和创新性，我们将其放到创新发展类项目中进行分析，在这部分将重点介绍小额信贷和电商扶贫两个项目。

5.5.1 小额信贷项目

(1) 项目内容及分析

①项目概述

雅安救灾小额信贷项目由中和农信项目管理有限公司（以下简称“中和农信”）及其下属分公司来负责运营。中和农信由中国扶贫基金会发起成立，是一家专注于农村草根金融服务的社会企业。迄今为止，中和农信已深耕农村金融 20 年，业务覆盖全国 19 省的 202 县，其中 80%为国家级和省级贫困县，农户小额贷款已累计发放 137 万多笔，143 亿多元，使得超过 300 万贫困农户从中受益。

截至 2016 年 10 月底，雅安救灾小额信贷项目累计发放贷款 2066 笔，合 9584 余万元。贷款用途遍及重建房屋、灾后产业恢复的各行各业，目前已初步实现了项目的可持续发展。在项目的设计实施上，除遵循小额贷款的规律、体现中和农信小额信贷服务的普遍特点之外，考虑到雅安当地情况与灾后重建、发展时期的需求，也采取了一些有针对性的做法，形成了一些特色。

● 多元化的产品设计

多元化的项目产品能更好地满足当地老百姓需求，项目的所有贷款无需任何财产抵押和公职人员担保，确保当地中低收入的贫困人口能得到更为精准的金融服务。

截至目前，雅安救灾小额信贷项目已经形成了安居贷款等四种贷款产品并行的多元化产品设计格局。

“安居贷款”主要用于住房的重建，每户最高可贷 5 万元；“创业贷款”主要用于产业的恢复，每户最高贷款额度也为 5 万元。经过一段时间的探索，为帮助雅安灾后重建产业恢复，中和农信总部又根据地方需求开发了“小微贷款”产品；2016 年，为响应国务院扶贫办“精准扶贫”的号召，中和农信又新增了“农业贷款”试点，便于全市老百姓发展农业生产项目。

● 为灾区设计的延伸服务

除按中和农信既有规则体系操作之外，本项目还结合灾区的具体情况，专门设计了一些延伸服务，内容包括：

金融教育活动。为在灾区普及金融教育，自 2016 年 6 月开始，项目执行方在雅安项目覆盖县陆续开展了“扶贫先扶智万场金融教育”活动。活动的课程包括了如何向正规金融机构申请贷款、如何识别高利贷、小额理财知识、手机银行及手机支付等多项实用内容，旨在让灾区群众跟上时代步伐，掌握基础金融知识，预防金融欺诈，为发展打下基础。

降息优惠活动。响应国家“建档立卡贫困户精准扶贫”模式，项目对建档立卡的贫困户实行降息优惠，对于贷款额度在 1 万元以内有脱贫能力的贫困户，根据实际情况开通免担保产品，帮其利用自身优势摆脱贫困。

小额保险项目。项目为灾区搭建农村小额保险互助保障体系，农户只需要交 10 元到 20 元的乡助基金以成为“乡助”会员，即可在大病或重大意外时获得互助资金。

通过对项目内容的分析可看出，项目支持的内容覆盖了灾区公众日常生活中的基本需求，这些需求既包含家庭成员基本生活，又包括家庭成员的发展，比如上学、外出务工，还包括家庭生计发展，比如养殖等。其整体内容反映了该项目是在公众日常生活的基础水平上，向前再

迈出一小步。这种定位的重要之处在于，一方面这份帮助恰好投放到人们生活的最核心地带，另一方面这份信息可为后续发展所用。这份资金资助是在满足人们现有水平下的一个向前的拓展，不带有升级换代的性质却很实惠。

②项目的独特贡献

最为重要的是，在“4·20”芦山地震灾区，这样一种小额贷款性质（含方式、额度、进入门槛）的资助是一种从无到有的质变，目前还没有另外一家外界的第三方主体可以替代。需要说明的是，需求在相当程度上无法通过商业银行的贷款加以满足，其原因就在于这样一种贫困水平上的农户的小额度贷款往往很难获批准。因而小额贷款的重要性在于，一方面，在如此小资金体量下以这一方式实现了需求的满足，另一方面这种需求的满足很难被替代。这意味着小额贷款不仅做出了一份贡献，而且这份贡献是从无到有的质变，难以被其它方式所替代。

③项目的专业性与特有的保障

本项目之所以能够为灾区做出独特贡献，首先在于项目执行方在小额信贷领域沉浸多年，在专业上娴熟地运用了相关的操作手法，更为重要的是作为项目执行方本身具备一些难以复制的特质。

首先，在专业方面，项目执行方形成了下面一整套成熟的做法：

● 鲜明的服务特点

无需抵押。小组贷款，由3-5名同村妇女自愿组成一个联保小组，每户即可申请2万元贷款；个人贷款，以家庭为单位可申请5万以内的个人贷款；均无需抵押。

上门服务。老百姓只需要给所属乡镇的信贷员打个电话，项目即可上门服务；

方便快捷。老百姓通过信贷员帮助提交申请后，最快3天内即可得到贷款。

公开透明。农户贷款不用找熟人托关系，也无需任何手续费。

能力支持。免费为老百姓提供创业就业实用技术咨询，免费提供金融知识培训，免费提供致富信息等老百姓需要的服务。

● 较完善的风险控制体制

实地调查。信贷人员实地调查采集原始资料提交审核，由“后台+总部”集中进行贷款审核、发放、回收。

征信系统。项目接入了中国人民银行征信系统，使项目执行方能够了解贷款人的征信情况，贷款发放后，贷款人的还款记录也将在征信系统中体现，对还款形成了约束；

项目意外保险。中和农信统一免费为贷款人购买了保险，当贷款人因重大意外、疾病等变故失去偿还能力的情况出现后，将由保险统一赔付，减轻其家庭因意外造成的经济和精神负担，此举帮助了许多贷款人渡过了家庭难关。

定时审计。每季度对项目进行区域监测，每年度进行内部审计、外部审计。

综上不难看出，在专业方面，项目执行方的做法很好地继承了小额信贷领域进入中国之后多年本土化发展的经验。除此之外，更值得重视的是中和农信在以往经验基础上的探索与发展。

小额信贷模式在扶贫领域发挥过较大作用，发展过程中也遇到过不小的挑战，曾一度普遍陷入了发展瓶颈，体制不顺、后续乏力等问题长期得不到解决。中和农信的成立，一定意义上主动对这些困境做出探索与回应。

不同于其他小贷机构，中和农信特有的优势包括：

- 长期积累形成的管理优势

中和农信在这一领域经营多年，不仅积累了大量实践经验，也进行了深入的理论思索与实际测算，形成了前文提及的“四级三线”风险控制机制，而能否有效管理风险正是该模式赖以成活的生命线。

中和农信在全国各地设点，使用的都是统一机制、标准，各地只负责执行总部制定的标准，总部提供智力支持、管理培训。

- 因其公益品牌而享受的政策优势

政策优势包括：享受正规金融机构方可享有的免除五万元以下支农贷款营业税和所得税的税收优惠政策；视同区域性的金融机构，允许接入中国人民银行征信系统，并向系统分享到客户的征信记录；能获得国家开发银行、中国农业银行等大型金融机构数以亿计的贷款；同时是备案制后首家获批进行信贷资产证券化试点的小额信贷机构。

- 规模化优势

相对于其他许多小额信贷机构，中和农信以其庞大项目网络与巨大体量形成了规模化优势，且各地设点均为分支机构，不具备独立法人资格，全体系统一核算，其抗风险能力与一般小额信贷机构相比明显超出了几个量级。从根本上看，本项目实际是置于中和农信体系之下运行，中和农信为该项目运行模式的成活提供了全面的保障。

- 信任网络优势

项目启动阶段，中和农信北京总部派驻多名技术人员在项目县常驻，并在当地招聘、培训，培养一支以当地人为主的信贷员队伍。目前从项目的人力资源储备上看，项目在职信贷员及信贷员培养体系完全实现了本地化。本地化的信贷员，加上中和农信独到的培养方法，使得项目在当地的发展自始就能够建立在良好的信任基础之上。

④特有优势的核心是嵌入公益性成分的商业手法

为什么中和农信系统及其在灾区里的分支系统能够获得成活，这是一个重要的话题。仅以灾区项目组为例，可看出小额贷款既具有商业的性质又具有公益的性质，既具有商业的手法又具有公益的手法。这里着重强调的公益手法，正是项目能够有效成活的重要因素。

小额贷款依靠信用机制来解决还贷问题，通常信用链条建构方式包括五户联保——类似于一种邻里关系即基于乡村文化的保障，个人信用——通常无法得到充分信任，以及项目组人员与贷款人之间信任关系纽带的建构——通常十分艰难，而且需要项目组成员有特定的公益情怀。

一旦这条通道起到部分作用，就可以使借贷关系中的信任关系得到明显增加，而本项目恰

好在这方面具有独特的优势。虽然其并不一定仅通过自身起作用，但这种以情怀为基础的关系一旦建立，就有助于使小额贷款体系涉及的所有人及其相互关系进入一种健康发展的范围之内。这时信任链条的建构具有了更健康的社会文化基础，这正是本项目所具有的独特技术优势。

⑤关于公益性的进一步讨论：利率问题

小额贷款尤其是具有公益性质的小额贷款，通常会给人一种不需要利息的印象，但实则小额贷款的成本更高，商业银行通常不介入底层农户小额贷款的原因也在于此。本项目通过自己独特的手法让还贷的风险得到解决，同时小额贷款的利息也能够使得整个项目组顺利的执行项目并让本项目可持续发展下去。利率之所以如此规定，正是因为项目执行方已经进行了精细的测算。

此处利率定于合适的区间，正是为了实现项目公益性与可持续性的平衡；此外，利率的高低受执行方的运营成本影响很大，公益性与可持续性的平衡只是一个大致的方向，成本究竟能够控制到何种程度，是决定利率平衡点实际落到哪个区间的关键细节要素。正是由于项目执行方中和农信具有前述的规模优势和能力优势，才有可能将项目受助人所需承担的贷款利率降下来，否则如果由一个能力相对较弱的小额机构来开展此项目，为了保证项目的可持续性，受助人实际需承担的利率只会比目前的百分之十更高。

⑥灾后重建中的小额贷款

与中和农信的常规手法相比，本项目在地震灾区使用的是同样一种技术，利率也基本一致，还贷率并不比中和农信的常规比率低，甚至还略高。

(2) 项目绩效与社会意义评估

①满足需求的量值与所满足需求的重要性

项目满足需求的量值来看，截至2016年10月底，雅安救灾小额信贷项目累计发放贷款9584余万元，贷款用途遍及重建房屋、灾后产业恢复的各行各业。

考察项目所满足需求的重要性方面，第一，可以从贷款中的供需关系来表达：准备贷款多少、实际贷款多少、贷款条件如何、门槛如何，当门槛很低时是否有踏破门槛的拥挤效应；第二，当设定特定门槛时，是否有很多人在努力创造条件要进入。本项目中，小组贷款由3-5名同村妇女自愿组成一个联保小组，每户即可申请2万元贷款；个人贷款以家庭为单位可申请5万以内的个人贷款；均无需抵押。农户贷款不用找熟人托关系，也无需任何手续费。因此众多农户争相申请，截至2016年10月底，项目累计共发放贷款2066笔。由此可见，项目所满足需求的重要性很高。

②在整体资源供给背景下考察

在本项目中，社会意义最重要的衡量方式之一就是资金在使用周期上的贡献——小额贷款对农户的贡献——是否有可加替换的方式，而答案是否定的。简而言之，小额贷款的贡献是独特的，如果没有本项目，那么该社会需求将无法得到满足，这正是其独特社会意义的体现。这种独特贡献来自于中和农信独特体系的存在，以及其中所包含的独特运作手法和扶贫公益理

念。

在 earthquake 灾区灾后重建乃至整个救灾项目的评估中，有一个重要的变量就是不可替代性，此变量在这里获得了最高分值，表明了小额贷款对社会需求贡献的唯一性和不可替代性。

③在救灾整体格局中考察

救灾整体格局包括三个阶段的八类项目；“4·20”芦山地震救灾中整体资金的走向是大量的社会捐款很快覆盖紧急救援阶段，又很快将需求量相对偏少的过渡安置阶段加以覆盖，最后大量的资金推置到灾后重建阶段，而灾后重建也恰好是促使灾民发展的根本环节，但在这里却出现了有适量的资金资源却缺少有效的使用方式的困境。

小额贷款恰好是解决这样一个瓶颈的关键技术，拥有了这项技术或当下的技术水平可以“消耗”任何数量的资金，将其用于农民的有机发展体系中，产生独特的作用。

在这一意义上，小额贷款项目恰好是类似于“4·20”芦山地震的抗震救灾项目体系中急需的项目类型。能够满足资金有效使用并让资金的使用最大程度满足灾民发展意愿的技术，从整个灾区来看也寥寥无几，而小额贷款项目恰好是亮点之一。

如将中国扶贫基金会小额贷款项目放到整个救灾项目的格局中做一个简要对比，不难发现救灾的资金来源分为政府和社会，政府资金主要用于整体规划的建设，主要是硬件设施的建设；社会资金一部分进入政府整体规划盘子中用于某些以硬件项目为主的体系，而软性资金则用于社会服务、社会组织发展、社区发展、生计与经济发展等软性服务体系中。后者是一个急需的领域，涉及灾民长久性、根本性发展的话题，但资金量相对偏少且缺乏有效的使用和运作技术，资金进入之后将会产生不知所用的困局，与强烈的需求形成对比。来自社会的资源最好能进入居民长久能力提升的发展轨道，而不要过于集中地用于以短期硬件设施为主的政府规划总盘子中，但能否实现的关键是能否找到一种有效的促使灾区公众真正发展的道路。在这个意义上，小额贷款项目的社会意义十分重要且难以被替代。

④放到中国扶贫基金会的发展背景下考察

中国扶贫基金会长久的技术资源积淀与组织化的建构，促使其拥有了这样一种独特的资源提供方式和提供主体。正是在这雄厚积累的背景下，才产生了特定资金量和特定周期的小额贷款资金使用体系，中国扶贫基金会的总体发展脉络同样为项目的社会效果和社会意义做出了贡献。

⑤社会意义归总

第一，小额贷款植入农民有机的生活与生计发展体系中，它是为农民自我筹划而使用的，最大程度地满足了农民自身的利益。第二，它根植于中和农信的资源与技术体系之中，是该体系长久积累效果在灾区救灾中的体现。第三，在整个救灾格局中，该项目在三个阶段的八类项目中处于最关键的阶段，这一阶段是最需要资金花费技术的阶段，技术在其中起到了最为重要的作用。

5.5.2 电商扶贫项目

(1) 项目内容与分析

①项目概述

2015年,雅安市人民政府同中国扶贫基金会签订《扶贫开发战略合作协议》,着重围绕“互联网+扶贫”示范县实践、金融扶贫、养老服务以及社会治理示范村等领域开展合作,共同探索互联网时代政府、社会组织等相关主体创新合作的新模式。同时,石棉县、名山区和汉源县分别与中国扶贫基金会签订《“互联网+扶贫”示范县建设战略合作协议》,选定了石棉黄果柑、汉源红大樱桃、蒙顶山猕猴桃作为首批立项电商扶贫开发产品,参照合作协议的主要内容全面开展示范县建设,探索逐步建立起以合作为基础,以地方优势产业为重点,促进地方品牌和“善品公社”品牌互联、共享,帮助贫困地区孵化适合本土的电商运营模式。北京中和农道农业科技有限公司(以下简称“中和农道”)由中国扶贫基金会于2015年成立,是雅安电商扶贫项目的执行主体。

与善品公社相关的“4·20”芦山地震灾后产业重建规模约5,000,000元,其中3,105,000元用于扶持“4·20”芦山地震灾区合作社(包括设备采购、生产资料补贴以及能力建设等),1,100,000元用于支持善品公社运营管理,270,205元用于合作社交流学习。另外还实施了两个课题:其一是四川“4·20”芦山地震灾后产业重建合作社能力建设项目,投入384,600元;其二是善品公社电商扶贫课程体系研发,投入140,195元。

截至2017年3月31日,善品公社已完成运作模式及业务模型探索,项目点涉及四川、陕西、山西及吉林等4省10县(市、区),立项扶持了黄果柑、猕猴桃等8个品类。2016、2017年共累计实现线上交易额6,954,469.76元、带动合作社实现线下交易额31,342,030元,使参与农户人均增收逾700元。

2016年一年,“4·20”芦山地震灾区认证果农327户,户均增收700元(2016年,项目对合作社进行了“瘦身式”的改革优化)。总体上,通过合作社组织培育、生产资料补贴及产品营销推广等方式累计支持受益农户约1万人。

②具体做法

首先,发展合作社、打好基础。由当地政府与中国扶贫基金会一同,立足雅安市农村社区的结构特点和农户需求,发展农村合作社。第二,选好农产品,抓品控管理,打造优质产品。挑选出有潜力的产品,由项目执行方牵头编制农产品生产技术规程,在农产品生产、流通环节建立标准化体系,保证质量。第三,搭建、完善销售渠道,链接市场。围绕石棉黄果柑、汉源红大樱桃和蒙顶山猕猴桃产品的特质,有针对性地去瞄准目标消费者,搭建销售渠道,开拓市场。第四,打造品牌、加强传播。立足互联网核心特质,强化故事、情怀和温度,通过交互式、场景化的设计全方位提升产品品位和用户体验。

(2) 项目绩效与社会意义评估

①远距离销售市场的建立

电商扶贫的典型模式见下图所示，从中可以看到两条跨距离线条的建立。链条一是从生产端到消费端的线上信息系统，边远山区生产出的红心猕猴桃等产品通过这一链条进入到现代都市消费区；链条二是线下的物流通道，产品通过这条物流通道而递送出去。借助这一整体图示可以对绩效进行更有深度的分析。

● 两条通道的激活

该模式的描述清晰明确而简练，但在现实中，其建立的两个难点分别是线上信息系统以及电商扶贫的核心体系，远远不是一个简单的信息通道的建立问题，而是要让消费者和生产者进入这个信息体系，激活整个链条，让产品因此开始流通起来、消费出来，让农民增收。

这一模式的实际激活具有相当的难度，尽管借助了电商扶贫这样一种现代手法，但是在其终端地带，也就是电商扶贫的信息终端区域，如何让消费者选择进入这个信息平台、选择这份产品，却绝不是一件简单的事情。为此项目组人员做了大量艰苦的工作，希望引进先进的信息技术与项目的实际需要对接，最终形成了一套较可靠、有保障、易于维护的信息传播体系，能够做到较为方便快捷地实时反映农产品的生长情况、长势等信息，便于消费者了解产品的生产细节。

其次，线下的物流平台也存在着同等程度的难度，最主要表现在：在像雅安这样的边远山区，物流体系的建构十分不方便，为此采取的办法是与相应的快递公司合作，同时也争取当地

政府一些政策的优惠，通过在合作社旁建仓位等方式，使仓储、物流、配送等各个环节运行顺畅，来保证对外运送产品的渠道运转。通过一系列努力，产品物流这一问题最终得以解决，还间接促进了物流的发展。

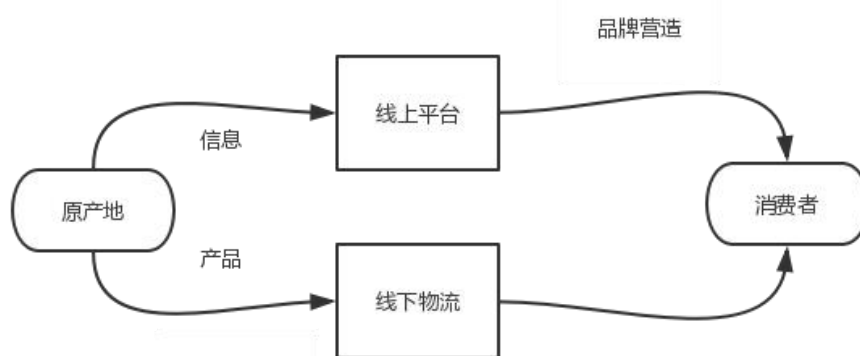


图 25 电商扶贫激活的两条通道

● 创新性的思路及其探索

上述线上和线下两条通道的建立与激活，其巨大难度在于，建立一般化的市场通道与物流通道的创新，这种创新不仅仅囿于当地，而是一种扶贫手法的创新。电商扶贫是最近兴起的生产销售方式，也是最为重要的现代扶贫手法之一，但在其最初思路的沟通与付诸现实的兑现中

都极需创新的思路。而在像雅安这样的地区，物流通道的建立几乎面临相同的难度，既要在两种观念上有所创新，又要在实务上从头来过，所需要投入的努力可想而知。评估团队在本次评估之前的2014年，也到过中国扶贫基金会电商扶贫的现场做过访谈，两次访谈相隔约一年半的时间，场景却截然不同。第二次已经看到了成功的光亮，而在第一次却充满着探索的艰辛，甚至时刻会面临着风险与失败，这一转变中项目团队付出了很多努力。两次现场评估的对比就可以看出电商扶贫项目的实质投入及其飞快的进步速度。

● 销售链条：最为现代的灾区经济重建方式

这样一个借助于电商而产生的跨距离销售通道，其起点位于“4·20”芦山地震灾区，试图将灾区内的果农带入到现代经营产生模式下，促使他们通过增产增收在最根本上产生灾后重建的效果，这也是中国扶贫基金会这样的机构投身到抗震救灾领域所拥有的独特特长。其源头是典型的蒙顶山猕猴桃，其中尤以红心猕猴桃最为特色，一旦现代化的产生销售通道建立起来，那么特色性的产品一定会在更广大的地区产生收效，而这种成效已经开始显现出来。

单个果农的背后是农民合作社，农民合作社是销售链条中最重要的一环之一，也是在中国扶贫基金会介入之前当地农民自我组织的最高端形式，这种在过去被认为是扶贫与社区发展最前沿的手法，在当下已经成为整个链条中的一环，并且将其后端的距离延伸得更远。

由此可以看出，当下的扶贫发展链条已经在相当程度上具有了现代性和综合性的特点，它远远超出了原本农民合作社的水平，发展成为典型的电商扶贫手法，其终端即是广大的现代都市消费者。

整个链条的构成形成了一个多环节相连接的跨距离的经济体系，它使得边远山区里生产出来的产品进入到现代都市，然后资金流返回到“4·20”芦山地震灾区的果农手上，这正是这种扶贫手法的独特力量及其特有的社会意义。

② 远距离信用链条的建立

电商扶贫的另一个突生性效果是可以建构起信用链条，尽管生产端和消费端相距千里，但是借助于线上的信息体系，消费者可以标记出生产者的准确定位。即使是猕猴桃等果品已经经历从生产到包装，到物流递送，最终再到分发进入消费者手中的诸多环节，但是标记作用却一直没有丢失，反而更加明确和清晰。这种标记作用促使了信用链条的建构，产生了以下诸多方面的效果，而这些方面的效果可以促进果农的增收、管理水平的提升以及更深远的社会效果，而中国扶贫基金会的特殊身份及其推动作用在这里得到进一步的体现。

● 增加了消费者的消费信心

信息标记的作用促使消费者更有信心，果品“由谁生产”、“由谁递送”等信息都会被清晰记录下来，一旦其中有质量问题甚或欺诈问题都可以进行追究，这种信任渠道促使消费者可以更放心地消费，交易环节更为顺畅和畅通。

● 促使产品更精细地分化

标记作用促使不同质量等级的果品可以进行分类，在分类之后仍然可以被生产者标记出

来，从而将促使果品分类在同样信用的基础上更加精细化。果品分类之后，不同等级的果品将有不同的价格，分化之后的最直接效果就是果农开始增收，原来混杂在一起的果品价格相对较低，而分化之后则可以促使一些高质量的精端果品获得更高的价格。将具有独特质量的果品标记出来，可以让其获得更高的价位，但是这种独特的质量要想得到保证，就必须经由信息标记作用才能够实现。项目方通过一定的信息技术，使得只需凭借智能手机这类手持终端就可以实现对精端果品的长势进行追踪，在其生长过程中选取不同的时点做出记录，让消费者可以随时了解，从而把精端产品与一般农产品区分开来。

● 促使品牌的形成

信息标记作用促使特定的果品形成品牌，信用不光在一次性的交易过程中得到运用，而且还可以不断积累，从而促使特定的产品随时间推移而获得更高的信用积分，信用积分又促使该果品的品牌获得更高的美誉度，最终形成品牌效应，品牌效应则促使农民进一步增加其果品价格，增加收入。

项目以“共享品牌”理念打造品牌，致力于打造信任品牌的中和农道善品公社，作为地域农产品品牌运营方全程参与运作。各级政府会同中国扶贫基金会在全国范围内整合主流电商平台、主流媒体、新媒体、明星、名人等资源，以主题营销推广活动为载体，面向全国推广石棉黄果柑、蒙顶山猕猴桃。以石棉黄果柑为例，经过一番品牌的打造，其品牌估值由2013年的1.6亿元提高至如今的6.25亿元³。

● 促使管理的改善

信息标记作用将果品质量及果品分类的概念反馈给农民合作社以及独立的果农，他们会看到自己生产不同质量的果品会获得不同的收益，而不同质量的果品需要得到信用保证，不能再有欺诈行为，这样一种信用意识开始植入人们尤其是管理者的心中，从而促使人们增加管理，合作社的作用被进一步凸显出来。

如石棉县坪阳村黄果柑种植农民专业合作社原有社404户，2016年5月启动改革，最终沉淀出了146位社员，使得原合作社的治理结构发生变化，治理结构、配套制度的改革也于当年9月完成，不仅加强了品控管理的意识，还形成了更能契合品质追求的管理体系。

● 促使农民自身发展

信用意识进入生产者的一端，逐渐改变传统的农民形象，使边远山区的果农在横跨数千里的更大范围内有了关于自身信用的意识，这就促使人们的视野开阔，公信力的意识增强，标志着向现代农民的转化。电商扶贫将信用链条建构起来，从而在农民这一端改变了整套体系，包括经济收入、生产管理方式以及人们对自我的认识与人生的观念。中国扶贫基金会在这里的独特作用在于以公益组织的身份介入，以非营利性（尽管形式上是社会企业）的精髓来促使信用链条得到更有效的保障，避免因小节上的疏忽和对短期利益的过度贪图而损害大幅度、长时间范围内的信用体系的建构。

³浙江大学中国农村发展研究院CARD中国农业品牌研究中心“区域公用品牌价值年度评估”。

③规模效应的潜力

一旦信用可以标记，品牌建构就产生了规模效应，即规模越大品牌效应越明显，最终所产生的经济效益越高或成本越低，规模的扩大通常会沿着一个方向进行，即更多人一同组合起来形成更大规模的合作社。其中一个局限是人们之间的利益相同点要一致，并且还要受制于人们之间的组织能力，因而沿着这样一个维度扩大规模将遭受天花板效应。借助于公益性质的电商扶贫可以沿着另外一个维度扩大规模，这就是项目运作团队所建构的一个规模增长点，合作社自发建构的规模一旦转化为由电商扶贫团队做起点产生的规模延伸，其标志符号将转化为扶贫发展，组织者由农民自身转化为电商扶贫团队，因此就可以产生更有效力的规模增长效应，促使规模增长的要素包括以下三个方面：

第一，共同的扶贫品牌。大家都是为了扶贫发展而投入其中，具有相同的标签和标志，利益点更加一致，而对于消费者来说他们的认同点也更加一致。

第二，项目团队可以进入管理环节，从而促使整个管理和组织能力的提升。

第三，在管理环节，尤其重要的就是在信用品牌的维护中，项目团队本身的组织能力及其对公益性的注重，促使信用机制能够更好地建立起来。在这个意义上，电商扶贫团队可以将更大范围内的果农纳入进来形成规模效应，促使品牌建设更好地完成。

(3) 电商扶贫项目运作绩效归总

至今为止，电商扶贫项目已经建构起一套灾后重建与社区发展的体系并已经初具规模，其模式初步成熟，开始产生经济效益，未来的作用前景已经展现在眼前，具体的绩效方面包括：

●建构起了一套电商扶贫的生产销售的信息通道，该通道已经被激活，相应的消费者群体已经建构起来，并且伴随探索出了一套有效的物流体系。

●果农开始受益，其猕猴桃生产销售已经产生了每斤增加一元的经济效益。

●信用链条已经初步建立并形成了一个初具规模的联合体系，到目前项目点已涵盖4省10县（市、区），电商扶贫未来可以沿此向更大规模更有效的市场介入方向发展。

●该团队介入到了农民生产合作社的管理环节，促使他们在经营管理、信用体系建设、相互合作等方面增加意识，提升管理能力。

●沿着这个方向发展下去，未来在经济收入、经营管理以及人本身的发展方面都有着乐观的预期，社会效益的未来展望将更加乐观。

5.6 创新发展类项目

我们在创新发展类项目中重点分析美丽乡村项目，虽然这一项目也属于中国扶贫基金会的生计发展类项目，但由于美丽乡村项目模式在成熟度上并不如小额信贷或是电商扶贫，再加上其项目定位的高远、所挑战项目模式的难度，均对其创新和统合能力形成了更高的要求，因此我们单独把美丽乡村放到这里，透过特定视角的分析框架进行解读和评估。

5.6.1 美丽乡村

(1) 项目概况

“4·20”芦山地震后，中国扶贫基金会牵头多方力量，于2013年9月在雅安启动“美丽乡村”这一推动农村社区发展的公益项目，希望通过引入社会资金、信息和人才等要素，推动乡村可持续发展，把美丽、富裕、有活力的乡村传递给下一代。

加多宝、恒大两个企业各出资1000万元支持雅安地区受到地震破坏的两个村庄进行重建。两个落地的项目村庄最终选择了宝兴县穆坪镇雪山村和蜂桶寨乡邓池沟，中国扶贫基金会在受到地震破坏的村庄基础上，协助村民进行整村规划与建设，帮助组建和运营经济合作社，推动当地民宿旅游产业发展。

“美丽乡村”项目的援建资金中，44%使用于公共空间建设，在雪山村主要用于村民活动中心（旅游接待中心）、老人和妇女儿童文化活动中心、知青房改造、景观平台以及村民广场的设计、施工和装修，也包括为村民提供一定的加固补贴，邓池沟的公共空间建设除了两个文化活动中心和村民建房加固补贴以外，还包括民俗文化活动中心（旅游接待大厅）、村卫生室村标等硬件的建设；20%用于支持旅游产业发展，具体包括村民的装修补贴以及支持民宿和发展的其他事项；9%用于村庄规划设计；4%作为合作社能力建设与办公支持；其余除了中国扶贫基金会提取的10%项目管理费以外，资金使用于村庄公益事业、项目活动与传播等方向。

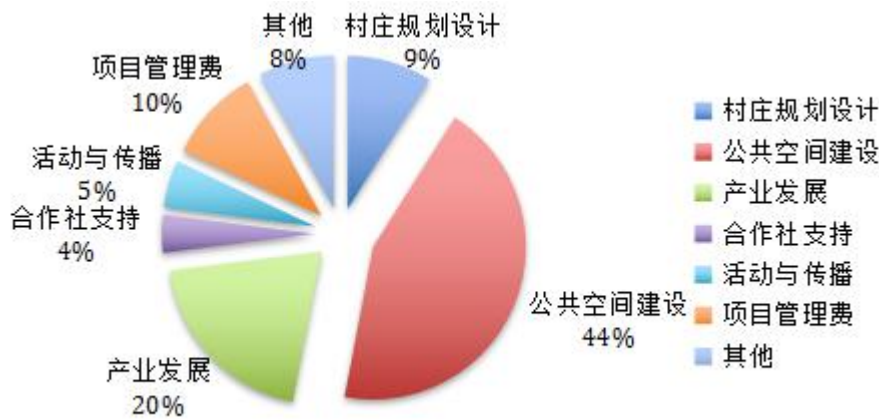


图 26 美丽乡村项目资金使用流向

截至2018年3月31日，美丽乡村项目的援助资金共计已使用1460万元，雪山村和邓池沟两个村庄在完成建筑的重建和装修之后，两个合作社已组建完成并开始自运转，民宿产业也分别于2015年9月和2016年10月正式开始对外营业。

① 村庄选择

中国扶贫基金会选择灾后重建的美丽乡村项目点遵循“四看”原则——看需求、看能力、看理念、看资源，即选择的项目村庄要切实存在重建和发展的真实需求，村干部有能力并且村民具有发展意愿，在政府层面要对“美丽乡村”理念高度认同，以及具备发展旅游资源的自然、人文或区位条件。遵循以上选村的标准，中国扶贫基金会进入灾后重建中着力推动旅游产业的

宝兴县，选择了穆坪镇雪山村和蜂桶寨乡邓池沟，作为雅安灾后重建的两个项目村。

雪山村辖新江、雪山等4个村民小组，总计146户、546人。其中作为重建点的雪山组位于宝兴县城旁边的高山上，海拔1500米左右，村中即可俯瞰县城所在的谷地。雪山村山势陡峭，土地贫瘠，村中青壮年劳力多数靠外出打工为生，留下的村民则主要发展小规模农业种植业，村民人均收入水平低，在遭遇汶川地震和“4·20”芦山地震后，因灾致贫、因灾返贫现象显著。

邓池沟临近蜂桶寨国家级自然保护区的核心区，是世界上第一只大熊猫的发现地。邓池沟分为青坪村和和平村，两村共有7个村民小组304户共计1098人，其中贫困户51户，贫困人口118人。当地居民以外出打工和从事传统种养殖农业为主，年人均收入不到4000元。“4·20”芦山地震除了造成道路中断、塌方，以及大量房屋倒塌以外，还形成了9处地质灾害点，治理难度较大，重建工作困难。

②硬件规划建设

“美丽乡村”将发展民宿旅游的理念植入到灾后重建的思路中，重建的村庄并不仅仅是村民震前生活资料的恢复和提升，而同时包含了形成新的生产资料的组分，村民可以凭借重建后的房屋发展乡村旅游。因而，村庄的重建新增了作为旅游载体的功能，对重建之中的硬件规划与建设提出了很高的要求。

中国扶贫基金会在这一阶段充分动员社会资源，整合包括北京绿十字在内的致力于乡村建设的社会组织，以及建筑设计事务所、建筑师志愿者等专业力量，深度参与到项目村庄的重建规划之中。

“美丽乡村”尊重村民在重建中的主体性，在雪山村的重建中，村民们决策采用自建，由于许多村民读不懂图纸，已有的建筑方案也不能满足特殊地形的建设，中国扶贫基金会联合AIM (Architects in Mission) 竞赛组委会，发起了美丽乡村——乡村建造师培训计划，先后组织了清华大学、华南理工、天津大学、山东建筑大学和哈佛、耶鲁大学的建筑师26余人次，以志愿者接力的形式到现场帮助设计、完善图纸和教村民读图建房。这些志愿者七个多月的驻场支持，为雪山村的民居、公共活动空间建设工作得以顺利完工作出了重要的贡献。

村庄硬件的重建包括道路、饮水等基础设施，村民民居以及接待中心、活动中心、广场在内的村庄公共空间的修建，需要巨大的资金投入。中国扶贫基金会通过大量的沟通、协调工作，整合了政府、企业和村民各方的投入，形成了在美丽乡村硬件建设上的合力，有力的保障了“美丽乡村”规划的落地。

除了企业捐赠“美丽乡村”的投入以外，在雪山村和邓池沟两个村庄的重建上，政府和村民更是资源投入的主体。在雪山村的安置点政府投入道路、风貌、市政、给排水约3000万元，雪山村村民投入重建的资金总数约2000万元。在邓池沟安置点，政府投入基础设施、市政和附属设施共计1270万元，村民自己的投入约1600万元。

落成的“美丽乡村”两个村庄，修建了良好的基础设施和公共空间，重建的民居外观具备

统一风格,村民的民居一般为 3-4 层的独栋小楼,其中 1-2 层的房间专门装修后用作民宿经营。

③合作社组建与产业发展



图 27 重建后的雪山村

“美丽乡村”的核心在于实现硬件建设基础上的软性发展,这种发展将原本不被市场优先选择的贫困村庄对接到市场的轨道之中,而农民则作为参与主体共享进入市场的收益。中国扶贫基金会采用组建合作社的方式来保证农民在这一发展过程中的参与和利益获得,而对接市场经营的这一部分则探索了与外部职业经理人以及专业公司在内的多种合作方式。

合作社分为总社和分社。具有项目村庄户口、常住在项目村庄的村民均自动加入总社,社员可以推举代表组成社员代表大会,由社员代表大会选举形成总社的理事会和监事会。总社的收入来自下属分社的利润,以及固定资产经营收益等,每年使用 50%的利润进行社员的年底分红,剩余的资金分别作为发展公积金备用于合作社未来产业发展、作为福利金使用于村中扶老助困等集体福利事业,还有一部分作为公益金,捐赠给公益机构以反哺社会。

两个村庄的下属分社中,核心是民宿旅游专业合作社。房屋具备民宿经营要求的村民均可加入该民宿旅游专业合作社,民宿装修费用可由合作社配备 50%。完成装修的房间租给合作社统一进行经营,社员获得每年的房间租金收入,并获得合作社年底的经营纯利分红。合作社扣除日常成本和装修公积金、发展公积金以外的经营纯利,50%用于社员分红,50%上交给总社。

合作社组建之初,大部分村民对合作一无所知或者存在较大认知误区。为了培养村民的自治能力,中国扶贫基金会和乡干部、村干部组织发动全村村民参与了合作社的组建——从商讨选举办法、入户宣传、正式选举到合作社的正式注册。中国扶贫基金会介入之时,村民们并没有形成议事的规则,开完会往往没有产生任何结论。但到合作社逐渐形成以后,村民们知道开会要做会议纪要、签字确认,也学会把利益放到桌面上来讨论和商议,逐步接受合作社的理念并且尝试自治。

发展民宿旅游需要营销推广方面的专业能力,而这并不是村民们所长。在合作社的基础上,中国扶贫基金会在外界寻找了一些具备市场经营能力的合作方并展开合作。在雪山村曾经引入

一位作为职业经理人角色的公益大掌柜，在邓池沟则引入一家专业的旅游策划营销团队，通过专业的营销、策划和服务管理等工作，弥补合作社在与市场对接方面的缺口。

专业的运营团队在邓池沟的进驻，为这个村庄形成更加富有吸引力的民宿产品，起到了一定的促进作用。该团队挖掘邓池沟本地的特色内容，比如邻近的天主教堂、熊猫园，以及一些富有当地特色的食材，开发成具备吸引力的产品或活动，吸引了一批目标人群知晓并来到邓池沟。

为了促进村民能力的提升，以真正能够实现合作社的组建和产业的发展，中国扶贫基金会还对这两个村庄的村民进行了一系列的培训和能力提升工作，包括带到一些已经做出成果的乡村进行参观，以及支持村民前往一些具备出色经营和服务能力的民宿进行实习，等等。

(2) 社会效果评估

美丽乡村目前已经实现了一系列实在的社会效果，具体可以从两个层面来看待。

①一份明确的发展贡献

中国扶贫基金会共计在雪山村和邓池沟两个村庄投入 1600 多万元的公益资金，除了中国扶贫基金会的投入以外，政府和村民在这两个村庄的重建上的总投入估算大致有 1 个多亿。如果没有中国扶贫基金会的投入，这两个村庄的重建很可能和其他的村庄重建一样，以追求高质量的硬件重建为主。在评估中我们可以看到，中国扶贫基金会“美丽乡村”项目的介入，让原本仅仅进行硬件重建的 1 个多亿，产生了更多的成果。

从目前已经实现的成果来看，“美丽乡村”项目使得两个村庄面貌发生了极大的改变。

两个村庄基础设施状况良好，拥有活动中心、广场等多个公共活动空间，居民房屋美观大方、特色鲜明，居住舒适感提升。2015 年，雅安市雪山村、邓池沟分别被四川省政府评为“4.20 芦山灾后重建”最美乡村第一名、第二名。另外，在评估团队针对“4·20”芦山地震重灾区居民抽样的问卷调查中，45.5%的村民认为现有的房屋和社区居住环境较之地震前明显改善，而在美丽乡村项目点，认为居住环境明显改善的居民达到了 72.4%。

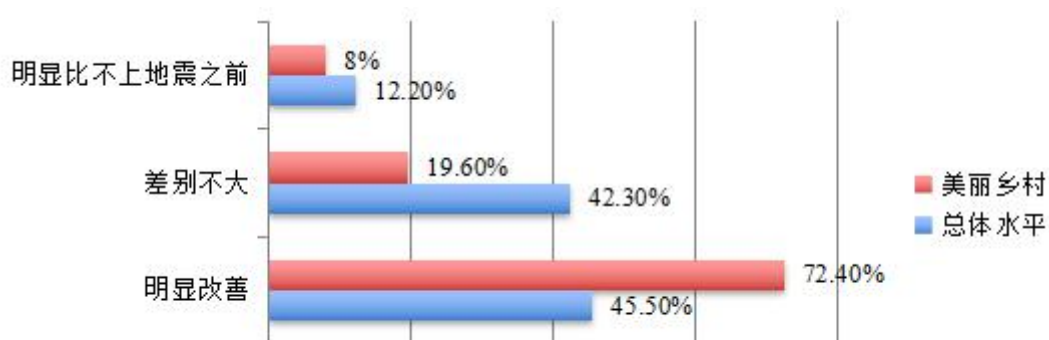


图 28 村民对于重建后居住环境改善的主观评价

由于有村庄整体配套和高质量的设计，村民的房屋价值获得了提升，家庭资产总额增加。

评估中一些村民表达曾有游客来询问过新建房屋的出售,提出的价格显著高于原来村庄以及周边的房屋出售所能获得的价格。

民宿产业的发展促进了村民收入和就业的提升。雪山村民宿旅游合作社社员在 2016 年获得房屋租金收入以及合作社民宿经营提成,平均每户仅在民宿经营层面实现增收 1 万元左右,而全村村民作为总社的成员,人均获得分红 200 元⁴。旅游业的发展带来了更大的知名度和人流量,不少村民纷纷利用自家房屋发展起餐饮业,也实现了一定程度增收⁵。此外,经营民宿需要雇佣收银、保洁等前后台工作人员,雪山村和邓池沟分别面向本村居民提供了 7 个就业岗位,解决了村里一部分人稳定就业的问题。

由于村庄民宿旅游产业的发展,在预期回乡收入与在外务工收入差别不大的情况下,一批在外务工的年轻人回到了村庄经营民宿或餐饮,这些年轻人的回流一定程度上解决了乡村普遍存在的留守儿童和老人问题。

村民观念的切实转变也是“美丽乡村”项目切实产生的成果,这些观念包括经营民宿这种新的生产发展观,包括审美的改变和合作意识的提升,以及显而易见的创业热情——在问卷评估的结果和现场访谈的情况来看,雪山村和邓池沟的村民在对未来发展的乐观程度,以及创业的热情方面,都显著高于其他的灾区民众。

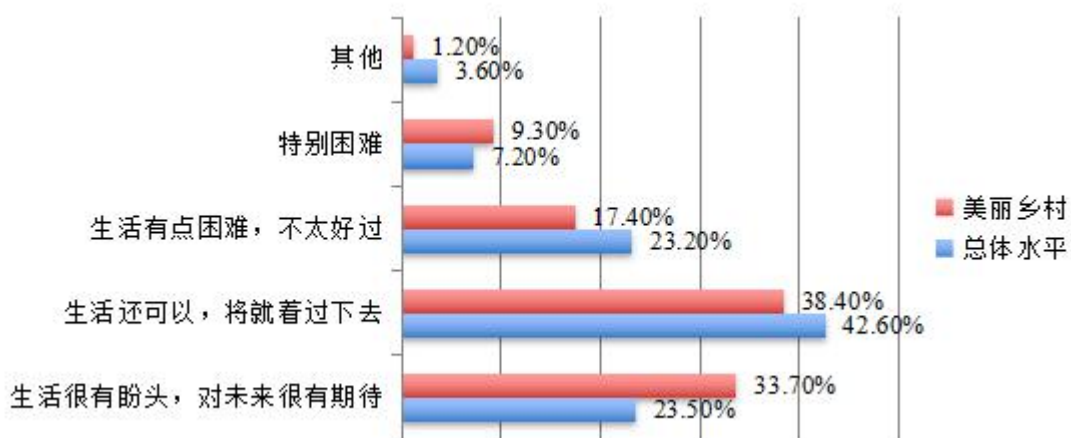


图 29 村民对于未来发展的主观判断

除了以上已经实现的成果,雪山村和邓池沟着力打造的旅游市场正处在其逐渐打通、逐渐建构、逐渐开发的过程之中。

结合宝兴县打造“熊猫老家”旅游目的地规划,雪山村和邓池沟都将迎来更加便捷的交通和更成体系的景点链条。雪山村的村民正在筹建高山蔬菜基地和采摘园,希望在村后打造一条登山步道,为游客提供更多的目的地体验;而邓池沟依托蜂桶寨国家级自然保护区和 4A 级景区的良好自然生态资源,正在进一步挖掘和转化适宜的旅游产品。

②一种独特的灾后重建模式

⁴邓池沟因为开业时间较晚,2016 年 9 月开始营业,目前还未进行分红。

⁵餐饮业增收因为统计困难,此处无法呈现准确数据。

正是在特定村庄里的这些投入，产生了雅安地区灾后重建中出现的这种独特模式，这就是中国扶贫基金会“共建、共享、共生”理念下的整村扶贫模式：

共建，即社会化动员和引入在民宿设计、建设方面的专业性力量，专业人士能够在这一公益平台上实践自己的乡村建设理念和情怀，由此在较低的经济成本之下保证民宿产品的特色性、舒适性和设计性，使得共建的成果能够满足甚至超过市场的期待；

共享，村庄通过民宿开发把美好的自然或是人文资源与更多外界的人们共享，而“美丽乡村”通过合作社的平台，帮助分散的小农集合起来，使得村民在发展的过程中能够参与进来、享受到村庄发展的成果和资源；

共生，引进过来对接市场的外部运营方，生存发展要和村民的利益绑在一起，而不是彼此进行零和博弈。

中国扶贫基金会逐渐形成了一种独特的灾后重建模式，即从近乎于一贫如洗的山乡村庄入手，在其上动员起农户本身追求发展的努力，通过互助和合作的方式结合起来，将其中的旅游资源激活并将它链接到外部旅游市场的大盘子之中，让这份当地特有的资源能够为人们所用，从而形成了社会力量与市场力量的有机结合。此前这一链条缺少的是公益资金的投入以及专业运作力量的介入，而美丽乡村的嵌入恰好满足了这一极缺的需求，完成了社会、市场和公益的整合。

目前看来，“美丽乡村”的模式理想的发展格局是将一个村庄从零起步带入到现代市场的轨道，最终实现奔向小康的目标。至今为止，这种目标已经在民宿产业的运营中得到了初步的效果体现。并且正是因为这种大跨度发展的格局，使得这两个村庄已经成为当地发展的楷模，成为雅安地区灾后重建的排名最为靠前的两个村庄。

（3）运作模式具体分析

美丽乡村项目涉及到的整村扶贫模式，沉淀了大量中国扶贫基金会在四川、青海、贵州等地区不断探索的扶贫技术和案例经验，这种模式目标非常高远，但本身又极具复杂性，如果不进行深入的剖析，停留在表面的评估判断只能是雾里看花，无法识别其中的难度，也难以看清项目未来更进一步的成就或是风险。为此，评估团队尝试对中国扶贫基金会在美丽乡村项目中所使用的运作模式进行剖析，在一定的分析框架之中，通过模型抽象的方法进行阐释，试图从逻辑脉络中分析其之所以会成功，或是仍然潜藏着风险的这些关键点。

①分析框架

我们需要建构一个基本的分析框架，但这不是理论性的，而且也不需要远距离搬用，仅通过雅安灾后重建中，和美丽乡村项目一同进行的另外两个生计类项目的借用就可以完成分析框架的建构，这两个项目分别是小额信贷项目和电商扶贫项目。

先从小额贷款项目看起，这一项目的最大特点就是它从农民生活生产之中的实际需求出发，通过资金的递送就可以让他们满足这一层面的需求，其最大特点就是不需要让农民跃迁到一个新的层面，去获取新型的资源。

小额贷款项目发放的贷款额度很小，贷款的使用内容如种植、养殖、建房、孩子上学等，在公益项目进入之前就已经真实存在，公益项目的进入使他们获得了更多的资源，能够更容易的满足这些已存在但难以满足的需求。如果用一个形象的比喻来说，这份需求非常类似于一个“底部丛林”，人们在丛林中行走寻找资源，小额信贷这样的公益项目给了他们更大的机会，让他们拥有更大的能力寻找到更多的资源。我们将小额信贷这类公益项目比喻成石笋型项目，这类项目依照受益人的在底面产生的需求脉络，往上增添资源和帮助，每多增添一份，就帮助村民多增添一份福利，因而多实现一份新的公益价值。

接下来再看电商扶贫项目，这一类项目的最大特点是要通过现代化的手法将农民引入到一个新的层面，在新层面上获取资源。在电商扶贫项目这里，受助人产生了新的迁跃，进入到此前所不曾到达的层面，也即外部世界的现代市场。更切实际的说，原来这些果农们在家乡山区进行猕猴桃的生产，然后合作起来在本地销售，最多也只能通过传统的批发商渠道运送到外地，但现在电商扶贫手法的引入，使他们增加了新的渠道，可以快速、便捷的进入现代市场。我们把电商扶贫这类项目比喻成石钟乳型项目，村庄外部的现代市场体系构成了洞顶，公益项目按照市场的逻辑往下延伸，累积的资源每多增加一份，也同样带来村民福利的帕累托扩充，由此实现其公益价值。

作为石钟乳型的电商扶贫项目，与作为石笋型的小额信贷项目，情形有所不同。要想让人们从村庄层面进入到外部市场，需要借助于公益组织来实现帮助，因而公益组织在这里不再是简单的资金递送，而需要提供更多的内容。从电商扶贫项目中我们看到的公益组织提供的帮助，包括电商扶贫的技术、物流体系的建构、品牌的打造，以及相应的管理手法的支持。而至于果农这一边，他们需要的主要不是资金方面的支持，而他们按照原来的方式也可以基本满足在生产、分类、包装等产品源头区的工作。但是，当从村庄层面进入到了外部市场体系中，这种现代信息技术、物流通道、管理手法以及各种现代技术措施的应用则成为他们特别需要的，而电商扶贫的项目组所提供的恰好是这样一种手法上的支持。

可以做出一番归总：第一，小额贷款在原地开发，通过小额贷款项目帮助村民在目前的层面获取更多的资源，而电商扶贫则使他们从原来的层面跃迁到一个新的高度。第二，小额贷款项目给农民提供贷款资金的支持，农民们通过资金的增加就可以沿着他们本来的满足需求的脉络增加满足需求的能力，获得更高的收获；而电商扶贫需要的则不是资金的支持，而是管理技术、现代信息手法等方面的支持。与此相配套公益资金进入到项目组这里，项目组并不是将资金递送到农民手中，相反他们将资金用做自身团队的运作费用，将此转化为各种管理和技术，然后以一种技术与管理服务的方式递送给受助人，并因此使他们拥有了向上跃迁的能力，能够进入到现代市场。

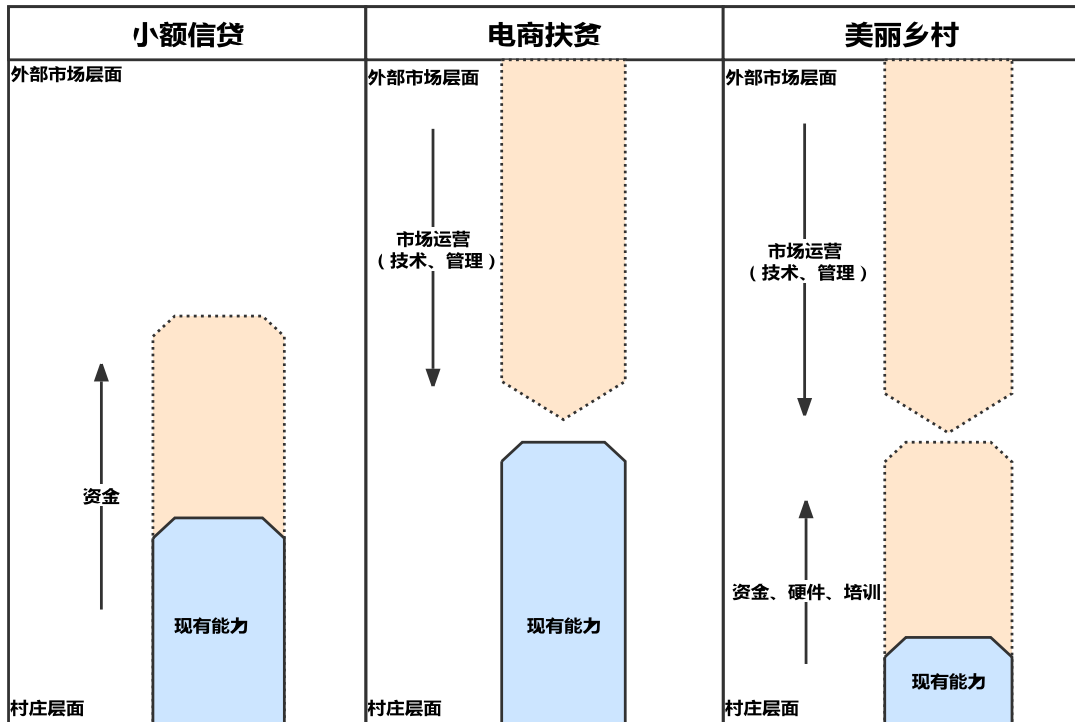


图 30 生计三项目分析框架

简单来说，石笋型项目是递送给受助人资金资源，让他们沿着自己的需求脉络继续向前走一步，而形成层级跃迁的石钟乳型项目则需要提供技术与管理服务，使之在自身拥有的资源的基础上向上跃迁一个层级进入到更高层面的市场中去。相应的在后一种情况下，项目团队需要有更高比重的资金用于自身团队的运作，而在前一种情况项目团队的运作资金比重相对较低。

石笋型项目和石钟乳型项目递送的资源不同，因而公益资金使用的比重在递送者和受助人这里则完全不同，其中石笋型项目递送的资金几乎百分之百以资金的方式递送到服务对象手中，当然其中有小额贷款的利息，相当于项目运作团队用资助资金的百分之十用作自身的项目团队运作；而石钟乳型项目则相反，理想的石钟乳型项目，其公益资金需要大部分用在项目团队的运作上，由此将资金转化为管理与技术服务递送出去，为受助人提供服务。

根据这个分析框架，接下来分析美丽乡村项目。当然在这里小额贷款和电商扶贫二者之间的运作模式所归纳出的模型是否有普遍适用价值，在这里不做深入讨论。但这里只是呈现基本的逻辑，从中能够明确地两类项目为什么需要有完全不同的资金使用比例。依据这个道理就可以对美丽乡村项目进行有深度的分析。

首先能够确定美丽乡村是一类石钟乳型的项目，中国扶贫基金会的目标是试图为几个贫困山村开发出他们的旅游资源，进入到现代市场从而实现生计发展的跃迁式发展。从这一视角讲，它与电商扶贫很类似，不是在原有的需求满足脉络上向前再走一小步，而是将农民带到一个更高的平台、更宽阔的视野，进入到更大的市场体系来获取未来发展的资源。更简单来说，就是要贫困村原地引入旅游市场，或把自己镶嵌到更广大的旅游市场之中。其雄心壮志绝不在电商扶贫项目之下，因而这样一种层级跃迁的生计发展模式，对于新型的技术，对于现代的管理，

对于市场运作都提出了最为顶级的要求，因此，在这里管理服务、技术服务、市场服务、经营服务都需要跟得上并且到位，这样才能满足这样一个最高端形式的项目模式的需求。

当然我们会说美丽乡村项目要想发展就需要为农民身上投入，为整个村庄的基础设施的建设投入，那一块资金比重绝不能太低，不然我们连物质设施都没有就更无从谈起旅游市场的建设。的确如此，这是美丽乡村建设的又一个难点，它既要跃迁到一个新的层级之上进入现代市场体系中，又要帮助这些经济起点低下的农户满足一些村庄层面的需求。而在准备要发展的方向上，受助农民自身既有的资源优势，既有的组织形式都极为低下，远远不像电商扶贫项目中的那样，人们已经有了果品的生产、土地资源、气候资源以及长久的生产经验，更缺少由人们自发形成的较为成熟的合作社模式。在美丽乡村这里，向着一个乡村旅游的未来市场，农民资源的获得、合作社的形成、合作社的经验都需要重新摸索。因此，地平面上的投入也不能亏欠。

因此，我们可以看到，美丽乡村项目具有上下两个层面的资源需求。与电商扶贫项目相比，这里两个层面中间的距离更长，简而言之，要想成功运作项目需要克服的难点、需要解决的问题环节更多，在电商扶贫中我们已经有了果农，已经有了合作社，我们只需要把电商技术引入，最终让远距离市场被激活就可以了。而在美丽乡村这里我们面临着市场和社会两条路径上的建构，在这里既激活当地社会公众让他们努力起来追求自己的发展，又需要将他们引入到合作组织的轨道形成合作能力，这是社会方面的因素。接下来还需要建构现代市场，吸引旅游资源，引入经营管理人员将整个合作组织所经营的项目与外部的市场对接起来，这样一个难题其难度又明显超出于电商扶贫。这种需要上下打通的项目我们不妨称之为石柱型项目，这类项目在操作过程中又可以形成几种不同的运作模式。

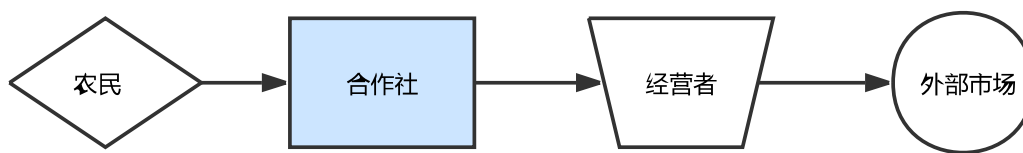
②运作模式阐述

我们聚焦于美丽乡村这类石柱型项目，尝试使用图示来阐释这类项目通常的运作模式及其可能的几种路径，分析每一种路径下项目运作模式的实现难度，以及相应风险所在。

公益组织介入美丽乡村这类项目，在具体的运作过程中，通常需要涉及农民、合作社、经营者（包括个人和团队）和外部市场。农民是项目的目标受益人，农民经由合作社集合起来，增强面对市场的能力，而经营者则弥补农民以及合作社都不擅长的市场经营能力，最终对接外部的目标市场。理想情况是，在这一链条的作用下，资源、能力、规模方面均处于不利地位的农民，能够嵌入市场运行的轨道，享受到发展的福利。

然而，公益组织在建构这一增益链条时，农民、合作社和经营者这三个主体的重要程度和逻辑主次可能呈现出不同的侧重，从而为项目目标的实现带来截然不同的难度。

● 主体为合作社的模式



（实线箭头为产品和服务流）

图 31 主体为合作社的运作模式

主体为合作社的这类模式，默认合作社在这一增益链条中的优先序最高，往往预先设计一套完整的架构，对利益分配、制度安排等提前通盘考虑，在这一模式下，农民个体或是经营者往往要服从于合作社之下。

在这个链条中，工作最难的地方在于如何统合农民形成合作社，因为这一合作社的设立往往并未沿着农民的需求脉络，而是按照理念进行的抽象设计，在特定的进入时点缺乏对于农民参与的实际激励。主体为合作社的模式停留在想象和设计的层面时，显得美好而又富于理性的安排。然而这种在村庄还没有具备基础时的人为置入式设计，落地时使得村庄层面产生了一个新的交易场所，在这里看似明晰实则模糊的产权，增加了大量难以处理的交易成本，因而通常形成合作难题。

其次，合作社与经营者的对接则构成了这种模式下的第二个难点。经营者所要参与的是市场层面的活动，而这一层面无论对于农民还是农民组成的合作社，都普遍性的构成参与难题，并不会因为农民形成了合作社，就自然克服市场经营层面先天不足的问题。我们引入经营者正是考虑到它在这方面的长处，在这一模式下，由于经营者需要服从于合作社，因而经营者被看好的市场方面的长处在这里就要受到农民在这个方面短处的制约。

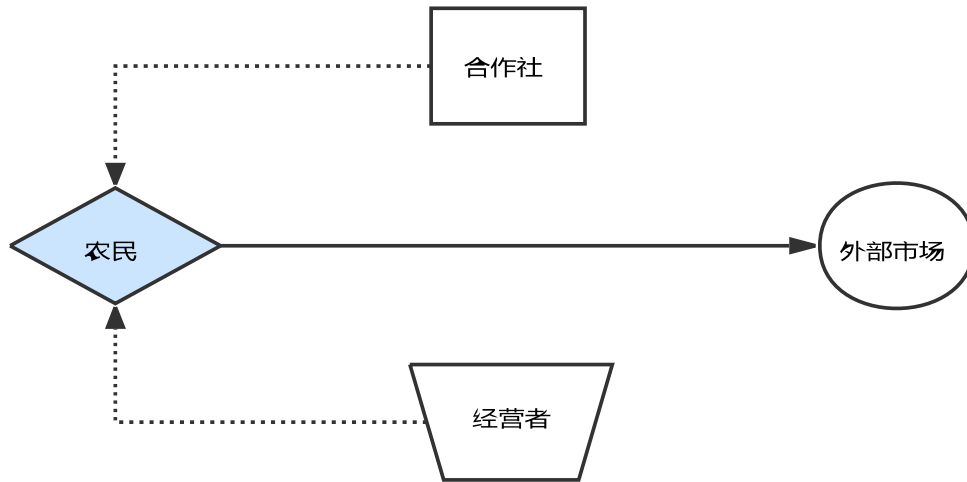
存在的第三个难点来自经营者层面，经营者层面是打通外部市场的关键要素，一般而言，纯粹的商业资本并不会选择这样一个场所，说明这个村庄原本缺乏一些市场看好的要素，经营者进驻以后，正是需要在某些要素缺乏的贫瘠之地上长出花朵来，虽然外部公益或政府力量的介入将会在一定程度上弥补这些缺乏的要素，这个市场链条的打通和良性运转仍旧对经营者提出很高的挑战。于是，即使不考虑与合作社对接的问题，要找到适合的经营团队本身就并不是一件容易的事情。合作社为主体的模式中，这一难点的凸显往往在于较难在这个部分倾注进与之相匹配的资源，以及提供的空间和灵活度有限。

除了上述三个难点，这种模式往往容易显现出来一整个问题框，表现为可能出现合作社与农民争利的问题，或是农民对合作社或合作社背后的社会支持产生强烈依赖等问题，等等。事实上解决这些问题，不仅要看到其症状，更需要把握发生这些症状的原因。

主体为合作社的模式从行动逻辑上来看，达成目标的难度通常更大。在这里还包括一类走得更远的变形，即生产资料的集体所有，这种变形的模式里，从所有权到决策权，合作社作为

一个实体的主体地位更加凸显，个体的激励更加不足，而利益的协调则更加困难。在这种变形模式里，处理合作社层面的难度极剧上升，几乎可以在整个链条中占据至少一半的难度值。

● 主体为农民的模式



(实线箭头为产品与服务流，虚线箭头为来自合作社或经营者的综合服务流)

图 32 主体为农民的运作模式

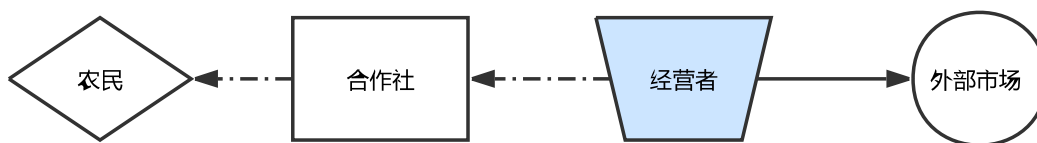
在以农民为主体的模式下，农民自主经营，生产的产品与服务不再需要流通过合作社与经营者，而是直接面对外部市场。这种简化的模式把链条中增益性的部分直接赋予了农民，让农民自己而不是代理方进入市场体系之中。

显而易见，需要扶助的农民普遍无法在没有外力介入的情况下直接对接外部市场，这种模式需要支持的成本，合作社和经营者在这里都作为支持者的角色存在，为农民提供服务。合作社通过一种类似协会的角色，为作为个体的农民提供包括并不限于价格指导、质量控制、技术支持等方面的规则或服务，在有需要的情况下，也对农民中的弱者实施重点扶助。而经营者则负责打通农民与外部市场的通道，通过营销、传播等技术或活动，使得村庄与外部市场的消费者产生联结。

选取以农民为主体的模式，则需要面临对于农民进入市场是否具备信心的考验。在一些情况下，选择合作社优先的模式往往是因为对农民的自主经营缺乏信心。

以农民为主体的模式对于提供支持的公益组织带来了较高的挑战，需要花费大量和长期的精力，但若这一模式能够走通，则村庄发展的收益将较大比例的返回到农民这里，而农民在发展的过程中锻炼的能力和获得的信心，也将成为这类项目非常耀眼的产出。

● 主体为经营者的模式



(实线箭头为产品与服务流，虚线箭头为来自财务收益流)

图 33 主体为经营者的模式

寻找外部经营者进驻村庄，给予更大的自主性和运作空间，使之充分利用村庄资源，将其转化为符合外部市场需求的产品与服务，从而产生持续的财务收益，与村民共同享有。在这种模式下，经营者角色做实形成独立经营实体，在最高点的位置统领这个增益链条。

以经营者为主体的模式，与没有公益目的的商业行为的区别在于几点：一是地点的进入，需要公益介入的村庄大部分条件较为贫瘠，一般不会成为商业主体的首选；二是利益的分配，有别于商业资本从乡村抽走大部分资源与收益的情况，该种模式将相当一部分收益“截留”在村庄，与农民共享。之所以能确保这两点与一般性商业行为的区别，一般来说与公益机构将在初始投入时提供给经营者方面一定的资源相关，以及在此基础上实施的有效监督。合作社在这里往往能够成为监督和利益分配机制上的重要一环。

相比较于前述两类模式，这种模式的核心在于引入一个商业主体作为利益产生的来源，持续性的补贴给需要被支持的贫困山村农民。鉴于商业运行的效率和对于市场逻辑的尊重，主体为经营者的模式可能更加容易产生脱贫效果。

在以上三种运作模式中我们可以看到，在运作美丽乡村这一类型的项目时，合作社的设置的确是非常必要的方向和十分重要的环节，但其定位应该是服务型的，要找准并放置到恰当的逻辑位置上。是否适应于村民的需求脉络，是否符合村民利益最大化原则，合作社存在的原因一定有其必要性，而非仅仅出于人为的理想设计。

而经营者则是村庄和外部市场这两个层面能够打通的关键，这里需要重兵的布置，需要投入大量的成本和资源，对于运作团队的考验极大。

● 美丽乡村的运作模式

评估团队对美丽乡村两个项目村庄的合作社进行了走访调研，认为两个项目村庄目前的情况更加类似于以合作社为主体的运作模式，这一增益链条的打通难度很大。

从合作社的角度来看，合作社对于村民的参与激励有限，两个村庄都有村民退出或未参加民宿旅游合作社，而采取自行经营的方式，也有合作社呈现出较为复杂的利益冲突，表现在合作社内部以及合作社与其他村民之间。虽然村庄本身存在其复杂性的人际基础，市场经营的成绩也有待更长时间的耕耘，但就眼下合作社的模式来看，很难说是已经达到了理想的境地，目前更类似实现理想目标途中一个具备了形式的环节，从管理技术、激励技术上来看则未必已经达到最佳效果。

从经营者的角度看，两个村庄经营人员的引入虽然为民宿旅游的经营或管理提供了一定的支持，却也受到较大的限制。雪山村试行职业经理人模式，在前面一位公益大掌柜辞职以后未再落定，与运营团队结合的邓池沟则存在能动空间和运作资源不足的问题。经营者受制的原因既有与村民合作社对接的不畅，也有模式设计时对其角色定位的偏差。

但更重要的是，我们看到美丽乡村属于中国扶贫基金会正在不断探索和开拓创新的这类项目，评估过程中我们前后两次在项目点进行走访，短短几个月的时间里，美丽乡村项目一直处于迭代更新的改良过程之中，项目模式不断的自我更替和演进。尤为重要的是，比如评估团队第二次前往项目点，看到中国扶贫基金会增加了在经营者角度的投入，基金会内部建立了一支运营团队，专门负责美丽乡村项目的社会化资源整合，这个团队的定位和发展非常值得期待。又如，在河北南峪村另一个“美丽乡村”项目点中，中国扶贫基金会形成了一种类似前述主体为经营者的模式，取得了很好的成效和更加乐观的预期，这一模式也会对雅安两个项目点形成参考。

(4) 评估小结

① 展现了一种特有的社会情怀

美丽乡村项目作为一种独特的项目类型，屹立于“4·20”芦山地震后雅安地区灾后重建的整体项目之林，它的最重要特色是公益组织怀抱极其强烈的社会责任感与公众发展的情怀投入其中。这种理想的色彩是迄今为止在我们的社会中所能够发现的最为强烈的对人类命运的关怀，它始终关注社会之中那些最需要关注的人群——不仅要帮助他们脱离贫困和受到灾害影响的状况，而且意味着更加长久和持续的发展，意味着将人们带到一种最美好的生活境地，从整个项目的设计思路、项目模式、项目目标中都能充分展示出这一点。

从汶川地震之后的民乐村建设到“4·20”芦山地震之后雪山村和邓池沟的建设，中国扶贫基金会的整村扶贫项目一以贯之都在体现着公益人的社会关怀。也正是在这种关怀的背景下，才使我们看到整个社会充满着温情，充满着奔向理想境地的激情和努力的脉搏，正是这种理念和情怀的出发点，才能使公益组织透过公益的力量募集和投入来自社会的大量资源。

中国扶贫基金会又将社会公众力量的动员、市场模式的引入、专家力量的介入和公益组织在管理上的巨大投入整合起来，采用极具创新性的方式打造一种全新的发展力量，让人们拥有足够的自信走向一种充满希望的发展。美丽乡村与此前的电商扶贫、小额贷款不同的是它的重点并不是强调技术手法，该项目所体现出的人文关怀精神与发展的理念极其强烈，并试图通过几个村庄的试点而付诸实现。

② 定位于整村扶贫这一亟需的发展模式

现下中国的市场经济发展到一定程度，对于公平和普惠的重视日益突出，中国扶贫基金会定位到整村扶贫这种国家最重视、社会最需要的发展模式上，强调整村发展，这种定位同精准扶贫的政策方向，以及社会发展的需求脉络相一致。在乡村旅游逐步兴起的产业趋势下，中国扶贫基金会充分挖掘村庄的资源禀赋，将发展民宿旅游这种市场中已经证明其效果的模式，创

新性的移植到包含公平诉求的整村扶贫工作中。这样的模式探索有力度、有深度，在目前有效的扶贫手段仍然稀缺的情况下，为国家和社会提供一种可供选择的模式和路径，有效并长期地解决贫困问题。

③运用动员社会资源的优势特长

“美丽乡村”解决整村扶贫的问题需要动用各方面的资源，来自政府、社会、市场以及村民自己的资源，这股合力的形成是必须的，而这正好是中国扶贫基金会的特长。这些资源在中国扶贫基金会的协调下汇聚到一起，才具备美丽乡村目标达成的可能。

④模式效果初步呈现

在雅安灾后重建的两个试点村庄，中国扶贫基金会已经把外来动员的资源 and 村庄自有的资源结合起来，形成一套将村民、合作社、经营者和外部市场纳入其中的项目运作模式，正处于不断完善之中，从村庄实际的改变来看，该模式的效果已经初步呈现。

⑤极具探索、反思和改变的能力

“美丽乡村”项目致力于提出综合性解决问题的可行方案，需要吸引和动员多方资源，对项目运作主体的创新能力和统合能力提出了极高的要求，并要能协调诸多要素综合解决问题，决定了这类项目绝不可能一蹴而就，一定需要模式逐渐完善的长期过程，而中国扶贫基金会具备强烈的探索、反思以及改变调整的能力，不断的尝试试验、迭代创新。

其项目模式的探索已经进展到了一定的阶段，但到目前仍然存在一些值得改进的地方，本次评估也力图帮助中国扶贫基金会看到和提出这些改进的建议，本身也处在这一项目完善过程中的步骤之中。

第六部分 不同项目类别评估

6.1 项目得分的总体构图

这一部分将把所有项目汇总，进行项目得分的总体评价，即为每一类项目的绩效系数进行赋值。赋值将分为三个方面：第一，理论背景下的专业系数得分；第二，现实背景下的专业系数得分；第三，社会意义得分。

以下首先将中国扶贫基金会在雅安灾后的所有项目分为六类，然后再从这三个方面进行得分赋值。

6.1.1 六种项目类型

(1) 紧急救援类

紧急救援类项目是最典型的救灾项目，也是将人们救出苦难的行动，置于图中的最底层。

(2) 生计发展类

生计发展属于救灾的最高目标，位于最顶层。

灾后重建中的生计发展类项目通常位于救灾项目与发展项目的过渡地带，也正是因为如此，可以将更广泛领域里的社会发展技术带进救灾领域。

(3) 社会服务类

社会服务类项目横跨紧急救援、过渡安置和灾后重建三个阶段，延续时间最长。

这类项目并不专属于救灾，但在救灾的各个阶段都大有用武之地。从紧急救援阶段的人心安抚，到过渡安置阶段的心理与社会关系恢复，再到灾后重建阶段与生计及社区发展的配合，都显示出其独特的作用。

(4) 硬件设施建设类

综合来看，灾后重建阶段的硬件设施类项目属于“高端”中的“低端”类型。当然，针对灾害的破坏而重新建设房屋和公共设备设施，这类项目也是一种典型的救灾项目。

从前述项目评估可以看到，中国扶贫基金会在操作该类硬件设施类项目时，将它与其它项目形成了有序的衔接与良好的功能整合，已经不再是单纯的硬件设施建设项目。

(5) 社会组织支持类

社会组织支持是一类独特的项目，它意味着不管是社会服务还是生计发展，都不再由作为资源筹集方的大型社会组织亲力亲为，而是动员公众与社会组织一同参与。

这类项目的效果并不只局限在灾后重建的阶段，由于其目标中包含促使社会组织发展与社区公众自我组织的内容，对于未来的价值与意义或许更大。

上述类型基本涵盖了关于救灾行动的三个阶段、八种类型的所有内容。

(6) 创新发展类

我们将一些独特的项目单独放到这里。虽然从内容上看，它们可能属于前面的几种类型之一，但我们将之划分到这个“创新发展类”的类别中，是希望针对其独特性进行单独的分析。（本类包括“美丽乡村”项目。）

6.1.2 绩效系数

上述各类绩效系数的得分值是从0到1.5，1.5为满分。选取这样一个区间段的原因在于：

(1) 社会意义系数的考量

几乎所有抗震救灾类项目的社会意义都应当得到尊重，正常情况下1.0应是满分值。但在地震救灾中，通常的一种做法是将募集的资金捐赠到政府规划进行硬件设施建设的总盘子之中，这类项目最终用于建设灾区民众的住房、社区的各类公众设施，从其意义上讲已经完全起到了用于抗震救灾的目的，即把外界的援助资源转化为灾区居民能够使用的实用品，应当认为他们在社会意义方面已经获得满分值或1.0的系数。

但与此相比，更多的项目却可以在其他方面起作用，一些情况下已经超出纯粹使用于硬件设施建设的得分值。“超出”的主要依据，考虑到当前政府的总规划仍以硬件设施为主，受灾社区的软性社会服务、生计恢复与经济发展没有考虑在内，投入比较少，然而这些未受政府重视的软性服务的重要性并不比硬件设施差。无论是来自国际还是国内抗震救灾的经验，都说明仅有硬件设施远远不够，尤其是像地震这样在人们心理和社会关系上都带来重创的灾难，如果仅有房屋的重建，却没有考虑这些方面的重建，从长期来看，受灾的社区仍然会面临很大的问题。积极来看，软性社会服务的跟进有助于提升人们恢复重建的积极性，解除人们的后顾之忧，重新鼓励人们进入到社会与经济轨道中。

除此之外，在政府总规划体系内的硬件设施建设，政府出资额占总资金量的绝对比例很高，社会捐赠的资金在这里的贡献值并不具备明显的叠加意义。出于以上原因，社会捐赠款项的使用中有一些方式能够占据比1.0的系数更重要的位置，其社会意义更加明显，因此我们将社会意义系数的上限提升到1.5。

(2) 专业系数的考量

专业系数的考量与此类似，如果将资金用于政府总体规划盘子中的项目，它们也遵循着最标准的规范，发挥抗震救灾的功能。这些以硬件设施建设为主的项目在工程招投标、施工质量保证、项目社会功能等方面都已经参照了政府牵头制定的统一标准，只要切实得以执行，专业系数理应认为达到了1.0的得分值。

然而，另一些项目却进入到了更为典型的社会发展领域，专业性上具备三个特点：第一，涉及到软性技术，特别是涉及到人与社会深度发展的方面，这一特点需要项目实施方投入更高

技术含量的典型公共服务手法；第二，这一领域的努力更具难度、更加艰巨；第三，这些项目对于专业性的提升有更加强烈的需求，而其发挥的社会作用也将更为重要。

出于以上考量，我们也将专业性系数的上限值提升到1.5。

还有另外一个原因在于：一定量的资金，使用后的社会效果完全可以产生更高的社会价值，而如果将系数上限确定为1.0，实际得分值会一直低于1.0，这就使得实际社会效果看起来低于原始资金量。而一些社会组织在专业性上所拥有的核心技术，足以使得实际效果远远高出于资金的实际递送量，比如在资金使用处体现出的项目选择，可以体现出拥有技术含量与社会创新精神背景下的独特视角，从而将一笔资金发挥到最高价值之处。

（3）各类系数的含义

回忆第一部分的评估框架，各类系数是指将其与一笔特定的捐赠资金量相乘从而得到社会绩效的特定值。

专业系数表示在解决问题的能力方面的得分值，意义系数表示在重要性方面的得分值。而一份资金使用的社会价值总量，应视作其货币价值乘上特定的系数。

6.2 专业系数的理论值得分

6.2.1 六类项目的得分图

专业系数的理论值确定，首先遵循专业系数的确认方法，在既有的专业理论背景下进行认定。专业性包含技术、模式和要点问题的准确确认，在评估团队有一个接近理想的标准答案之后，就可以对一个特定项目进行分数确认。

将中国扶贫基金会在“4·20”芦山地震后的项目划分为六种类型之后，专业系数得分如下图所示，其中蓝线的正六边形表示理想的得分值，是全部方面得分满足之后形成的一个整体框架，而其中红线的偏六边形则表示实际得分值。蓝线和红线的对比，则是中国扶贫基金会不同项目现实的专业性情况与最为理想状态的比照。

看起来一些项目仍与最为理想状态存在一定差距，但最为理想的状态很难完全实现，在这里仅仅作为参照背景，中国扶贫基金会这样的得分结果已经很能说明其卓越的特征。

尤其需要注意的是一些理论值得分上存在问题的项目，在专业系数的现实值上得分明显回升，这说明专业性仍然存在着提升的空间。

除此之外，这些与最为理想状态存在差距的项目，却完全有可能是那些最无法忽视的项目，因为它们在社会意义方面可能无法替代，意义系数得分非常高。也就是说，这些项目尽管做起来非常艰难，但却仍然需要去做。

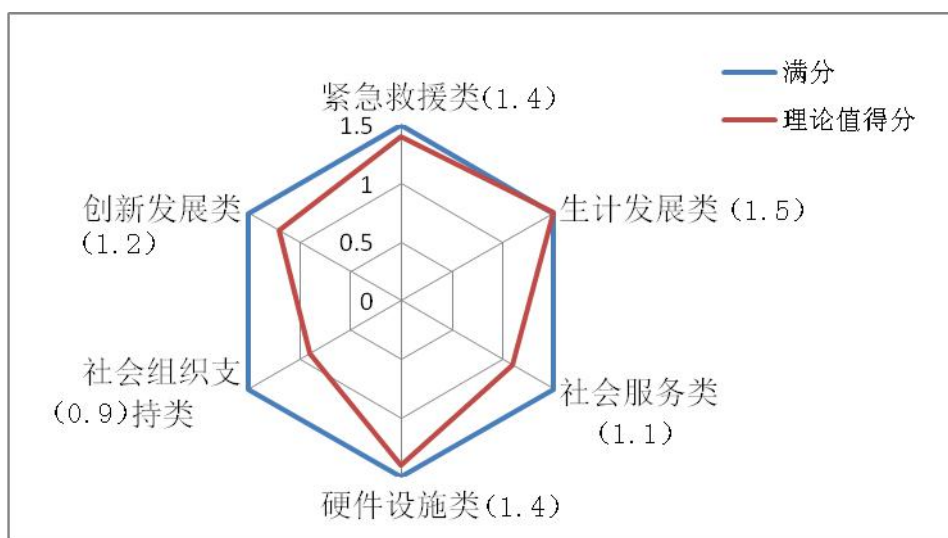


图 34 不同项目类别专业系数的理论值得分

图示中的具体说明：

●同一类型项下的总体得分，按照不同项目资金量的权重进行加总。

●确定分数的依据：慈善项目的评估常模（基于我们对于三级慈善组织的评估经验）+理论把握（每一类项目都可以从理论上推导出其最佳做法）+评估过程中的即时发展（尤其是这次中国扶贫基金会的项目，很能给人以新的启发与学习空间）。

●该图不考虑现实条件的限制，加上现实条件之后的情形，则请见下图所示。

●具体事实依据在单个项目的评估中已经解决。

●专业系数的打分来自于本评估团队的专家库。

6.2.2 各类项目解析

(1) 紧急救援类

这类项目本身的专业性表现在如何解决几个棘手问题上，包括如何做到供需最佳匹配、如何与政府的物资递送体系形成合力、如何在资金转化为物资的过程中做到公正、如何防止递送物品过程中产生不公正感的问题等。

中国扶贫基金会的诸多做法几乎就是理想中的最佳做法，这来自于他们从汶川地震之前就开始的探索与积累，来自于他们在相应环节上超出通常组织的投入。因而，其专业性系数几乎接近满分（1.4）。

(2) 生计发展类

该类项目通常意味着很高的技术需求和风险系数。中国扶贫基金会在这方面的特长在于，其项目源于长期的生计发展能力积累基础，将之用于救灾方面。其中小额贷款项目是一个

已经十分成熟的项目，在国内不仅独树一帜，而且引领方向；电商扶贫则是新近开发出来的项目，但其中也运用了与农村合作社打交道的优势以及公益人士在这方面的特长。

在现实层面，该类项目已经给灾区公众增加了可观的经济收益。即使从理论上讲，也已经达到了满分的系数值（1.5）。

（3）社会服务类

这类项目的理论值系数得分1.1分，现实中的情形是相关的项目做得都接近优秀与完备。但社会服务类项目都存在着如何将项目务实落地，产生独到的社会效果的问题。而在这样雅安农村这样的边远山区，如何做好社会服务，遇到的挑战会更大。

（4）硬件设施类

中国扶贫基金会的硬件设施类项目位于政府的规划体系之内或之外。不论何种情形，其最大特点在于项目已经将硬件建设与软性服务结合起来，而不只是简单的提供设施。其中的项目模式与所发挥的社会作用，都明显超过政府规划体系内严格按照规划进行运作的项目。

（5）社会组织支持类

这类项目的专业系数理论值得分偏低（0.9），原因在于：第一，理论上讲，这类项目永远都存在更大的潜力；第二，实际中的操作难度很高，是所有项目中最高的；第三，现实条件中，社会组织的数量与水平都有所局限，进行能力支持的机构也存在瓶颈。

（6）创新发展类

这类项目在创意上独具特色，但项目模式上有的也承接中国扶贫基金会的传统积累，具备了较高的专业性。但是项目存在着风险点以及一些尚需要讨论的专业性问题，因而专业系数确定为1.2分。从数值上看，该分数已经不低，但鉴于这类项目的创新特色，还是应该进一步考虑降低风险的问题。

6.3 专业系数的现实值得分

6.3.1 六类项目的得分图

现实背景下的专业系数是与上面理论值得分不同的另外一种情形。理论背景下的专业系数是一种理想情况，也即我们假设有一种纯粹抽象的标准答案。而在现实背景下，则要考虑当下公益组织发展水平的约束，这里的系数是指现实中的组织能做到的最大化程度。因而在新的标准下，整体得分都明显上升，如下图所示。

其中尤为典型的是社会组织支持类项目得分的上升。此外硬件设施类、紧急救援类、社会服务类、创新发展类等都有提高，而生计发展类由于本来已经达到近乎于满分的状态，在这里就不再提高。在新的标准下，紧急救援类项目已经达到了满分的程度，实际上其中的物资递送项目经由约十年时间的积累和探索已经近乎于一种标准范式，可以给其他组织进行项目运作示范，获得满分将属于一种正常状态。

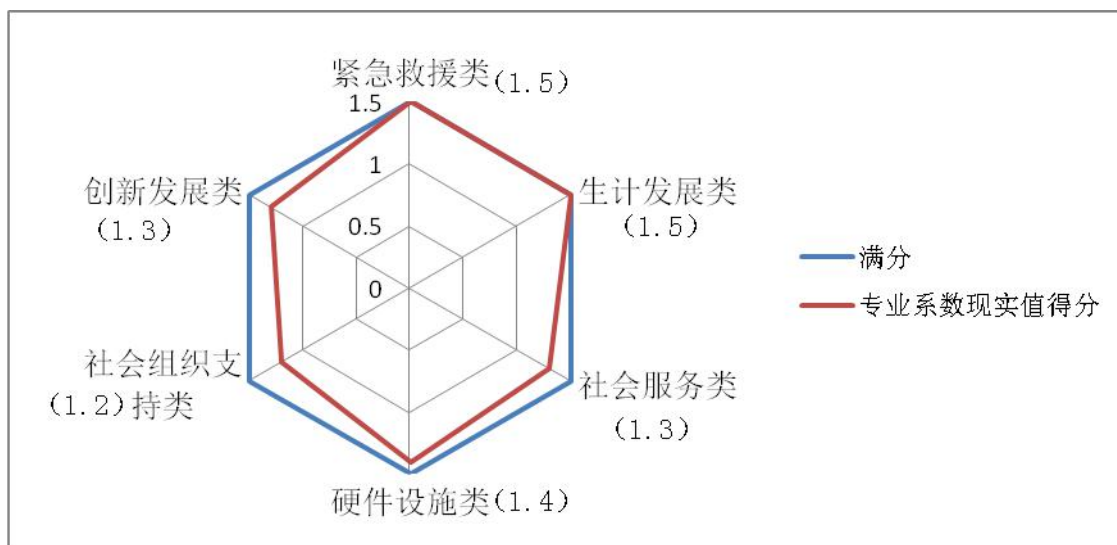


图 35 不同项目类别专业系数的现实值得分

6.3.2 各类项目解析

现实版的专业系数,是指将专业系数落实到现实层面来考察。在这里有两点特别值得关注,从中能够判断出现实版专业系数的实际状况。

第一就是组织在领域里的**实际引领性**。在六类项目中,至少在生计发展与紧急救援中的物资递送两个方面,中国扶贫基金会都占据了绝对优势的引领位置,是在现实条件制约下能够做到最佳程度的现实示范,因而这两个方面得分满分自然可以理解。

第二则是从项目的发展历史来看,在理论上称之为**可积累性**,也即一个组织运作一个特定的项目在每一年与上一年相比所产生的变化,一个优秀项目会在产生之后的每一年都有所改进,最终越来越完善,越来越具有接近完美的解决社会问题的能力。

可积累性反映出一个项目在解决问题方面不断思考、不断创新、不断发展的状况,随着时间维度向前展开,它能够针对自己所要解决的问题而不断思考、不断提升能力,通常一个组织的项目只有在时间维度上加以展开并积累才能够逐渐走向优秀。在时间维度上的不断积累是走向项目优秀的充分而必要条件,如果一个项目沿着这种方式已经运作了一段时间——通常需要达到五到十年的长度,那么项目就可以走向其特定体系下的成熟状态,因而现实版的专业系数就接近于1.5。

6.4 意义系数得分

6.4.1 六类项目的得分图

意义系数的计算也依赖于我们在第一部分中所确立的分析框架，首先要明确抗震救灾类项目三个阶段、八类项目的格局；其次在特定的救灾项目中，根据资金在三阶段八类项目总格局中的供需状况，如果一类项目能够更有效的引导资金用到一些更急需的方面，或用到一些重要但是项目却很难落地的方面，则它具有更高的意义系数。因而灾后重建阶段、软性社会服务中促使社会组织和社会服务体系更完备的项目，以及能够提供更能满足捐赠人需求的项目将因此而获得更高的意义系数。

确认结果如下图所示。可以看出六类项目社会意义的得分值都趋向于满分，这是一个十分令人震惊的现象，我们正是用形象化的表达才能够看出这一批项目社会意义的高低，而这样一种评价正是得益于以下将要分析的原因。

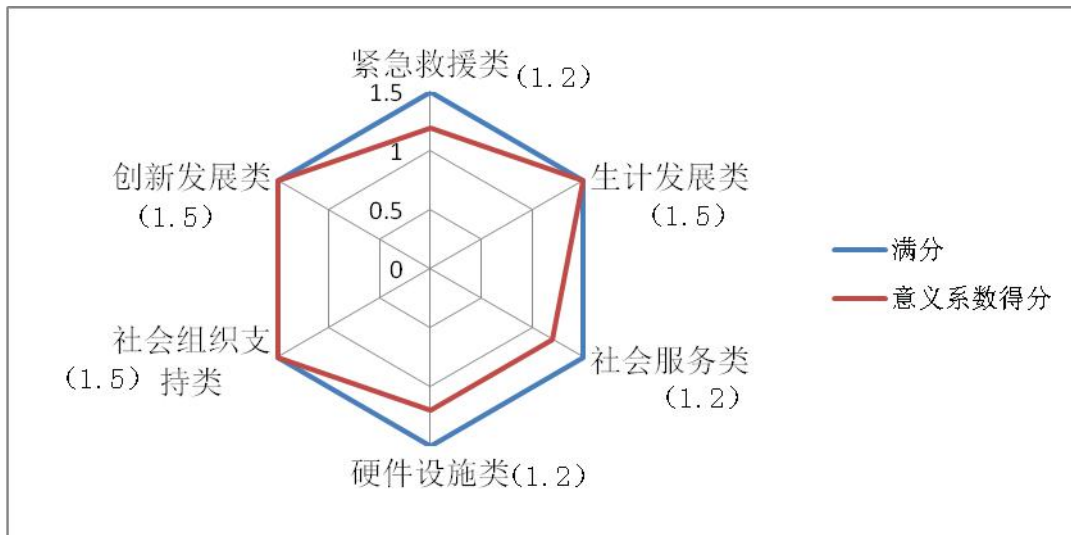


图 36 不同项目类别意义系数得分

6.4.2 意义系数得分总体分析

中国扶贫基金会项目社会意义系数之所以总体呈现出高分的原因在于：

第一，中国扶贫基金会长期致力于扶贫发展事业，在不同的发展方面已经形成了长久的积累，他们可以因为拥有这样独特的技术而将项目实际用于一些独特的方面。别人还未能有效进入的领域，他们则可以有效进入，这种前沿性有助于其获得社会意义接近满分的格局。

第二，中国扶贫基金会是官办基金会中最早或至少较早进入到体制改革的基金会，其体制改革的历史已有大约二十年的时间，在进入改革阶段之后就拥有了独特的活力。脚踏实地地面对现实问题和探索解决问题的方略，使得中国扶贫基金会拥有了一批独特性的创新手法和项目类型，从而可以使自己进入到一些更具意义的扶贫与救灾项目场所。

第三，中国扶贫基金会拥有独特的社会资源体系，包括进行扶贫、救灾行动的社会关系网络体系，以及进行救灾捐赠的资源通道，这使得他们可以把自己的资源体系与运作体系、技术体系更良好的结合起来，进入到那些意义重大但却供应不足的项目领域。

6.4.3 各类项目解析

(1) 紧急救援类

这是一种最典型的救灾项目，在这类项目中投入资源将起到重要的社会意义，但意义系数并不仅仅关注这一点，它还要考虑一份新增的资源能够带来多大的叠加价值。简而言之，当供应大于需求的时候其意义系数就会下降，因此紧急救援类项目整体意义系数并不高，或许能获得得分为1.0的数值就已经足够。但中国扶贫基金会的项目特点是能够进入到主要资源供应体系之外的一些容易被忽视的地带，发现一些被忽视的物资需求内容，因而其意义系数将高出一般的得分而最终确定到1.2的水平上，没有达到1.5的水平是由这类项目的类型所决定的。

(2) 硬件设施类

其意义系数得分也是1.2，通常如果仅仅做硬件设施项目并且进入政府规划体系内那么得分将是1.0，中国扶贫基金会在这里高出1.0的原因是其硬件设施项目有很大比例是超出于政府规划体系之外，并且拥有足够过硬的理由来做这一部分事情，即使在政府规划体系内的那些硬件设施也在探索将硬件提供与软性服务如何更良好的结合起来，而这样一种探索恰好是在弥补中国大型公益组织进行教育医疗类公益服务的短板，即过高比重投入硬件设施而软性服务提供能力却相对低下。

(3) 社会服务类

这是一类在平时来看很普通的项目，但在救灾中却拥有了独特的意义，原因就在于救灾资金通常会有一部分资金量超出了最紧迫阶段的需求，他们需要进入到灾区公众的日常生活中，来为老人、妇女、儿童、因地震而伤残的人员以及心理上蒙受阴影的人员提供服务。这一类服务在有些场所会供过于求，例如汶川地震之后出现的心理咨询队伍的过度拥挤，但在另外一些方面则相对匮乏，进入这样一些更具社会意义的场所就能显示出社会服务类项目在救灾过程中的本原含义，其社会意义得分就会具有一个较高的分值，因此在这里确定为1.2。需要注明的是，在日常项目中社会服务或许是一类普通的项目类型，但在救灾中主要的资金量都用于紧急救援和硬件设施建设的情形下，社会服务类项目如何能有效的配套就显得意义重大。

(4) 生计发展类

其意义系数得分达到1.5的满分，原因在于以下几个方面：

第一，“4·20”芦山地震救灾中大量的资金推到第三阶段，这一阶段在硬件设施之外还需要有效使用救灾资金的项目类型，而社会服务和生计发展就属于这样的类型，尤其是生计恢复和经济发展，它意味着灾区公众的长远利益和救灾更根本的目标，与紧急救援阶段的紧迫性相并列，但有效的公益项目的供给也更为缺乏。

第二，国内救灾观念长期位于较为低端的认识水平，即认为救灾就是救命，而其实要让灾区公众在经历灾难之后能够真正恢复起来，不仅要为他们提供紧急阶段的食物医药，帮他们建筑房屋，还要让他们从心理和社会关系上恢复，以及更为重要的经济发展上的重建，最好能够帮助受灾的贫困地区走上脱贫致富的轨道。这种观念的缺乏就导致这类最重要的项目类型长期处于萎缩状态，供给相当不足。而中国扶贫基金会恰好将扶贫里的技术手法、发展观念甚至社会资源对接到救灾领域，可以大大弥补上述短板，并且还可以因此而影响社会公众，让他们认识到真正意义上的救灾需要在更长时间范围内做更多深入性的工作。

第三，中国扶贫基金会在生计恢复和经济发展方面拥有自身独特的技术手法，例如小额贷款方面的技术后盾和整个团队的创新活力，以及最前沿的经济发展手法，例如把电商扶贫等带到救灾领域，再加上他们在资金筹集渠道方面的优势，从而让资源、技术、理念、创新的精神汇聚起来进入到一些在扶贫领域中最具高端的项目领域，让整个救灾类项目可以从最基本的帮助走向最高端的帮助，形成一个完整的序列，而这些经济类发展项目恰好是那些位于最高端的部分，它让整个救灾项目的社会效果都得到了大的提升。

(5) 社会组织支持类

这类项目在救灾领域另一维度上位于引领性发展的位置，支持草根型社会组织的发展是救灾中的重要一环，其独特的意义已经在前面有所分析。简而言之，系统化的救灾体系应该包括政府、大型的公益组织、小型的公益组织以及灾区公众，各方相互配合、通力合作，不同的主体起不同的作用，他们并不仅仅是资源的叠加，而是具有不同的能力特长和作用特色，只有形成有效的整合才能更好的完成救灾任务。而支持草根社会组织和当地公众自组织发育则在四个部分的整体体系中占据了两个，当下灾区公众自组织和小型公益组织数量有限，发育过程也遭遇重大挑战，这样的情况造成此类项目实际运作起来具有相当的难度，因此我们可以看到此类项目的专业性得分并不突出，但是恰恰是在社会意义上，社会组织支持类项目则完全可以达到满分，尤其是当下在这方面进行资助的公益组织寥寥无几，那么这样的做法使得中国扶贫基金会变成了首先吃螃蟹的人，会在救灾领域引领新的方向，因而社会意义得到满分。

(6) 创新发展类

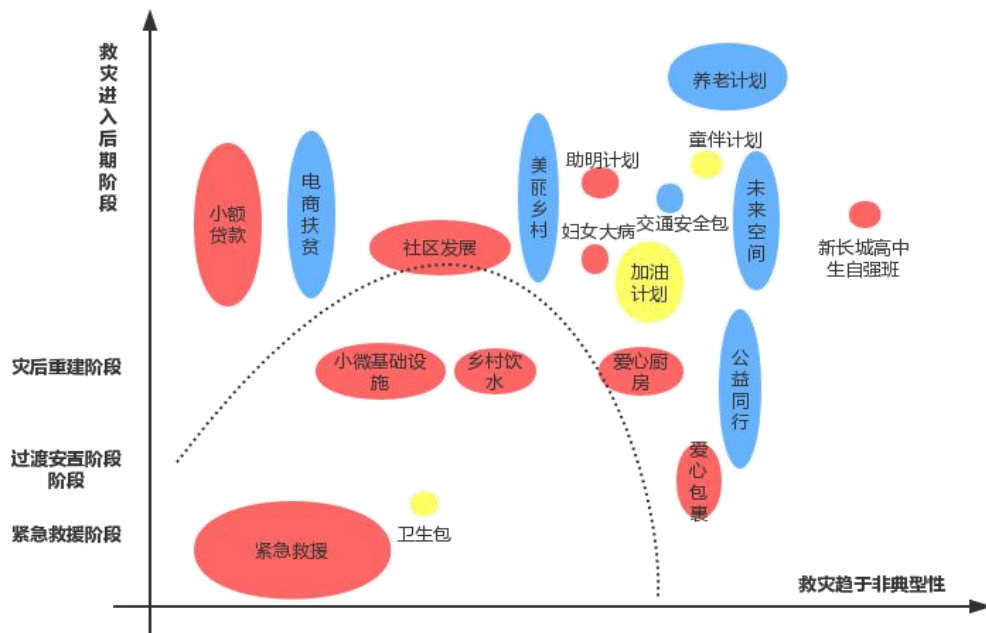
这是一类探索性的项目，可能对应着更大的风险，但同时也孕育着更大收益的可能，它与项目运作组织的积极探索的精神和组织内部的活力有关，在救灾类项目中我们只有不断探索出新的项目才能使灾区公众获得更大的收益，才能使社会捐赠资金用到最有效的途径上，因而这一类项目的社会意义将位于得分的最高点上。简要概括其之所以取值如此之高的原因，第一就是当下的救灾类公益项目还处于初期阶段，其档次等级与丰富程度都位于低下水平，第二就是一些新型的技术手法理念也在不断产生，它们需要得到运用，进入到救灾领域。

第七部分 项目整体评价

中国扶贫基金会灾后重建的项目作为一个整体，由19个项目所构成的整体格局将产生怎样的社会功能和救灾意义。这一部分正是对中国扶贫基金会的项目格局进行评价，既包含整体项目的类型与分布，又包含其中特定组成部分，比如灾后重建类项目的功能与含义，从整体上理解将超越于对于单个项目的单独理解，一份新的救灾价值或意义分析可以由此产生。

7.1 项目格局图示化表达

如下图所示，我们通过一个由横轴和纵轴构成的坐标系来重新放置中国扶贫基金会的十九个救灾项目。



备注：红色代表历史沉淀型项目、黄色代表技术合作型项目、蓝色代表探索创新型项目

图 37 项目分布格局示意

7.1.1 横轴

横轴表示救灾的相关性，从原点向右，距离原点越远表示救灾的相关度越低。相关度在此处最好理解为典型性，意味着在原点处是最典型的救灾项目，而从横轴向右移动，救灾的典型性越来越弱。表面上看某一类项目可以包含救灾但却未必局限于救灾，因而就出现了救灾的典

型性偏低的现象，其实正是这类表面上看来非典型的救灾项目，对于灾区公众的从地震灾难中的恢复却具备特殊的意义。

7.1.2 纵轴

纵轴表示救灾的阶段，从下往上依次是紧急救援、过渡安置和灾后重建，第三阶段跨度很大，实际上我们在纵轴的中间位置就看到了灾后重建阶段的出现，但是一直向上延伸，这表示一个救灾过程从其开始直到灾区整体恢复和发展起来，需要相当长远的时间。一些项目位于纵轴上很高的位置，也表明它从地震发生之后可以一直延续到地震之后十数年的时间，从而通过这种缓慢的恢复和发展让灾区真正恢复和发展起来。

7.1.3 马鞍形虚线

图中有一条马鞍形的虚线，在虚线所包围的中下部范围内是最为典型的救灾项目，而在它的上部和右端则是非典型性的救灾项目，它们或者在时间上或者在内容的形式上已经超出了典型的救灾表现。中国扶贫基金会的绝大多数项目都位于最典型的救灾项目之外，只有紧急救援项目、卫生包项目以及一些硬件设施项目还属于典型的救灾项目，生计发展、社会服务甚至包括像爱心包裹的这样一类项目都属于在救灾过程中较为罕见的项目类型。本评估团队从汶川地震之后就深度卷入灾区，看到了救灾过程中诸多类别的项目，在玉树地震中我们亲临现场进行了需求调查以及社会组织参与救灾的一些研究工作，“4·20”芦山地震之后我们参与民政部的救灾社会组织的评估工作并据此而制订了评估指标。在整个研究和评估的视野范围内，都很少见到中国扶贫基金会如此多样化的项目一同进入灾区参与救灾与恢复重建工作，这一条马鞍形的虚线也是基于我们此前的所有研究工作而勾勒出来的。

7.1.4 颜色

图中对不同的项目进行了红黄蓝三种颜色标记，不同的颜色表达了项目不同的专业性来源。红色代表项目具有长期扶贫救灾工作的历史经验中沉淀下来的专业性，由中国扶贫基金会根据大量的现场情况不断总结和改善，比如紧急救援项目、爱心包裹项目等；黄色代表基金会通过技术合作的方式，使得项目吸收了外部组织经过证实的专业性，这类项目包括与中国公益研究院合作的童伴计划、与国际美慈合作的卫生包以及加油计划项目；蓝色则代表中国扶贫基金会在“4·20”芦山地震灾后重建中进行探索和尝试的开拓性项目，典型代表如美丽乡村。

7.2 整体格局分析

在上述整体构图的基础上，我们将对中国扶贫基金会的项目进行分析。

7.2.1 项目在横轴上的取值

首先，横轴上拥有大量的超出于典型扶贫项目之外的项目类型——也就是位于横轴更右端的项目，表面上看它们不是典型的救灾项目，但却可以在救灾中起到更为重要的作用。

(1) 举例一：爱心包裹项目

爱心包裹是中国扶贫基金会在汶川地震之后开发出来的一种项目类型。“4·20”芦山地震中，该项目类型只有中国扶贫基金会一家组织开展，但是效果却颇为可观，表现为一方面可以为灾区公众服务，除了物质上的收益之外还有温暖上的递送，另一方面又可以满足整个社会公众的捐赠热情。从实际效果上来看，其捐赠项目一旦启动，很快就产生了数量上的激增，并且在短时间内就将灾区的需求普遍覆盖。从中可以看出，这类项目在开发社会需求方面，包括灾区公众的需求和整个社会公众的需求，具有十分独特的手法和作用，因此它尽管不是一种典型的救灾项目却在救灾过程中具有超出了常规救灾项目的意义。

(2) 举例二：童伴计划项目

社会服务类项目占据一个重要的比例，这一类社会服务项目中有一类型就是为留守儿童进行服务的童伴计划项目，从表面上来看这也不是一类典型的救灾项目，甚至与典型的救灾项目相距甚远，是一种常规型的帮助有需求的普通公众的公益项目，但是在灾区中却可以起到三种类型的作用或其中的一部分。

第一，促使灾区公众尽快摆脱地震灾害的阴影而让心理和社会关系纽带恢复。

第二，促使灾区社会关系体系朝向积极方面进行建构，包括对孩子及其整个家庭的关爱与帮助，这样一种社会关系上的积极建构与高端目标的争取，本身就是灾区发展的目标之一。救灾不能停留在从死亡线上脱离出来这样一种低端目标，而要追求高端目标，其中社会关系的建构、社会服务的提供则是这里最核心的目标之一。

第三，通过对留守儿童进行帮助可以让他们的父母更安心的外出务工，获取经济资源，重建他们遭受灾害的家园。这三份作用都是与救灾过程密切相关的，只是它将救灾的目标放眼到更高的高度而已。

7.2.2 项目在纵轴上的取值

再看纵轴上，中国扶贫基金会的诸多项目都位于非典型的第三个阶段之中，也就是它实际上是在灾后重建的深层次时间维度上，其中最典型的的就是生计恢复和经济发展类项目，例如小额贷款、电商扶贫、美丽乡村等。

这些项目把灾区的经济发展作为最主要目标，其所运用的技术手法同常规扶贫没有不同，只是将资金用在灾区可以用到更长久的时间点上，从而让灾区公众在度过了一段艰难的时期之后对于未来充满着更大的希望。这些项目眼下已经在灾区见到了其特有的收益，灾区公众因此而走上了脱贫致富的道路，从这一意义上讲，这样一种更高端的项目其实能够给灾区公众带来更高远的目标，而不是简单的从死亡线上脱离出来。

在这一点上纵轴和横轴的含义是一样的，将他们合并到一个整体中来看，中国扶贫基金会的项目绝大多数位于典型的救灾项目之外，位于马鞍形的虚线之外，但正是这样一种格局分布促使它们能够包含典型的救灾功能但又超出于此。

这些项目在社会发展与经济发展方面有着更高远的目标，能给灾区公众带来更大的受益。因此同样的救灾款项，当被以这种独特的方式安排下来，进入到更高端的目标追求时就可以发挥更大的作用。实际上按照传统的农村观念，当人们拥有一定的救灾补助资金之后，他们最愿意将这笔资金用于建房上，通常会将房屋建的很漂亮，因此而将自己的资金用完甚至负上一定的债务。而眼下中国扶贫基金会的项目模式则与此相反，它将支持用于人们眼下把房屋建的很漂亮的资金用到更长远的生计发展和社会发展方面，因此是一种非常值得关注的新型有效的救灾模式。

7.2.3 项目在不同颜色上的分布

颜色用以指代专业性来源。从这一方面我们可以观察到，雅安灾后重建进行的19个项目中，大部分为标红的历史沉淀类项目，这是能够回答中国扶贫基金会之所以能够同时执行大量项目，却仍能保证专业性整体水平的一个重要答案。中国扶贫基金会数十年的扶贫救灾经验并不仅存在于某一灾难事件这一共时性的维度里，过去每一个阶段的经验和成果都在经历持续的沉淀和演进，从而为新的应用场景提供强有力的专业性来源。

标黄的技术合作类项目，能够观察到中国扶贫基金会有意识的应用不同组织的比较优势，在一些自身未进行专业性沉淀的纵深性领域，采取技术合作的方式，结合合作方的技术优势和自身在渠道或资源筹集方面的特长，将一些具备适用性的好项目高效快速的引入到雅安的灾后重建中。

而标记为蓝色的这些富有开拓创新精神的项目，则是中国扶贫基金会未来新的专业性得以形成的重要步骤。在开拓探索的过程中不可避免会面临风险，但只有在创新中找到新的路径，才有可能满足未来援助社区更加丰富的经济社会发展需求。

7.2.4 远端功能的超越性效果

在上述的分析中，不管横轴还是纵轴都有这样一个规律，那就是更远端的项目可以包括近端的，反之则不然。在横轴上远离原点，其实却可以包含但又超越了典型的救灾项目；在纵轴上，时间上更远端的阶段需要一些更深层次的社会与经济发展，它们也可以包含并超越典型的救灾项目。这种特征就使得对于该图的解读有了一层有深度但却又很直观的含义：当超越于马鞍形虚线的时候，通常意味着包含但又超越，意味着更有效的社会效果。

要实现这一层意义通常需要两个条件。第一个条件是，整个社会中的救灾款项容许我们在典型的第一个阶段也就是紧急救援阶段之后，又有足够的资金可以用于到灾区公众更高端目标

的设计上，从而使得项目可以把目标设定为社会与经济的真正恢复，甚至更高端的发展，资金有限就将不容许进行如此高远追求的目标设计。

第二个条件是，公益组织需要拥有特定的技术，只有这样才能够将自己的项目在横轴和纵轴上延伸到更远的位置，这些技术包括社会服务技术、生计恢复和发展技术以及社区的整体发展技术。而这些技术通常存在于那些在平日里就有所积累的组织，这些组织在日常公益项目运作中就将自己定位到更高端的扶贫与发展方面，而中国扶贫基金会恰好正是这样一类组织。正是组织自身的特征和特长才促使项目体系在救灾过程中可以形成一个整体，既包含马鞍形内部的典型救灾项目，又包含更广泛分布的社会服务和生计发展项目，因此从整体定位上来看，将自身的功能发挥到了效果更高的位置上。

7.2.5 整体项目格局的项目呼应

在整体格局中，典型救灾项目和非典型救灾项目、软性项目和硬件项目之间相互呼应和配合。一个组织拥有更广泛分布的项目类型时，可以依据这种配合产生更高的社会效益，典型表现就是紧急救援阶段的物资递送项目，它们不仅仅是物资递送本身，而且还可以借助物资递送与灾区公众建立起良好的关系。为灾后重建服务硬件设施也是如此，在进行学校医院建设时可以利用这样一份前置的基础来进行后续软性的服务。

与此同时，更多的社区发展等软性服务项目也需要相应的硬件设施作为前置条件，因此中国扶贫基金会也依据自己的规划在灾区建构了一些类似于社区活动中心的硬件项目。这些硬件项目在政府的整体规划之外，与中国扶贫基金会特定的功能规划相吻合，这样一种软硬设施和前期后期不同项目之间的相互配合就使得整体项目能够挖掘出更深层次的功能，产生更大的社会效果。

7.3 风险与建议

中国扶贫基金会整体项目的运作系统全面，体现了众多的优秀品质，但与此同时，也仍然存在自身运作的一些风险或可加以改进的地方。

第一，部分项目的运作模式仍处于前期的探索之中，这就会带来因处于项目开发早期而自然存在的不确定性。

第二，一些社会服务类项目引用了国内国际前沿模式，因其项目模式的移植难度适中，可以较好的在灾区运作，项目本身不存在大的风险，但在项目的整体管理与项目之间的配合等方面，如果运作管理的人力资源和资金资源投入度不足，则容易出现衔接上的问题，为项目的整体运作带来一些细节上的问题。

第三，生计发展类项目中的美丽乡村项目，位于公益组织朝向社会创新和追求社会理想两个方向探索的最前沿位置，在这一地带需要人力资源、技术和管理成本等方面更程度的投入，但目前这方面的投入相对不足，尤其是整体管理层面的技术以及市场开发方面的投入。这

类处于探索阶段的项目本身风险较高,再加上这种投入不足的影响,就将不确定性进一步放大,后期该如何加强投入以降低风险,就成了一项有挑战性的任务。

第四,公益同行项目是对其他小型社会组织的帮助,这类项目整体上是一种创意和观念上的引领,对于未来救灾项目的整体性发展具有十分重要的意义。这类项目需要引起足够的重视,一旦在这类项目上进行投入,对于专业能力的挑战将是一个考验——越是帮助其他组织的项目,越需要过硬的专业能力和足够的专业投入,有时还需要伴随一些制度性的建设,比如关于这一领域内公益组织或公益项目的长久积累,适合对合作组织进行评价的体系建设,组织支持的专业化模式开发,等等。限于当下整个中国社会在这一方面专业能力的局限和发展阶段上的特有限制,类似于公益同行这样的项目离理想情况尚有一段距离,如何填补这一段距离是基金会面临的又一大挑战。

附件一 调查问卷

问卷一

1. 您的信息

您的年龄：

A. 20 岁以下 B. 20-30 岁 C. 30-40 岁 D. 40-50 岁 E. 50-60 岁 F. 60 岁以上

您的性别： A. 男 B. 女

您居住的地方属于： A. 城市 B. 乡村

居住地_____（县）_____（镇/乡）_____（村）

2. 从现在看来，震后在本地开展以下工作支持灾后重建，您如何对其重要性排序？（请选择以下 11 项工作中对您来说最重要的 5 项，并按重要性从 1-5 排序，如果还有其他您认为特别重要的内容，可在其他中填写）

- （）紧急救援，如水、食品等应急物资发放
- （）震后心理扶助，如社区陪伴
- （）物资发放，如针对学生的爱心包裹、交通安全包，以及卫生包等
- （）公共建筑援建，如学校、卫生院、活动中心等修建
- （）基础设施建设，如修路、修桥、修建饮水设施等项目
- （）房屋重建及村庄规划，如美丽乡村
- （）协助发展生计，如电商扶贫、组织开展种植或养殖合作社等
- （）金融支持，如快速、低门槛的小额贷款服务
- （）专项健康促进，如妇女大病救助、儿童视力矫正、爱心厨房等
- （）儿童托管照扶，如童伴计划、未来空间、加油计划
- （）托老、养老，如成立养老机构，提供托养服务
- （）其他_____

3. 请您回忆三年前，地震刚刚发生的时候，您当时又是如何看待这些工作的重要性？（排序方式与上题一致）

- （）紧急救援，如水、食品等应急物资发放
- （）震后心理扶助，如社区陪伴

- () 物资发放，如针对学生的爱心包裹、交通安全包，以及卫生包等
- () 公共建筑援建，如学校、卫生院、活动中心等修建
- () 基础设施建设，如修路、修桥、修建饮水设施等项目
- () 房屋重建及村庄规划，如美丽乡村
- () 协助发展生计，如电商扶贫、组织开展种植或养殖合作社等
- () 金融支持，如快速、低门槛的小额贷款服务
- () 专项健康促进，如妇女大病救助、儿童视力矫正、爱心厨房等
- () 儿童托管照扶，如童伴计划、未来空间、加油计划
- () 托老、养老，如成立养老机构，提供托养服务
- () 其他_____

4. 在您看来，震后外界支持灾区重建的一些工作是否有做得不够的地方？如何调整会更好？
（如有观点则请访谈人员代填，记录重点信息即可）

问卷二

个人信息

1. 您的年龄：

A. 20岁以下 B. 20-30岁 C. 30-40岁 D. 40-50岁 E. 50-60岁 F. 60岁以上

2. 您的性别： A. 男 B. 女

您居住的地方属于（）： A. 城市 B. 乡村

居住地_____（县）_____（镇/乡）_____（村）

就业或务工情况

3. 相比“4·20”芦山地震之前，目前您所在家庭的成员外出务工情况属于以下哪种情况？

A. 增加 B. 减少 C. 不变 D. 地震前后均无家庭成员外出务工

4. 您目前的就业状态属于？

A. 从事农业，含种养殖业 B. 经营餐饮小卖部等个体工商户 C. 在附近打零工

D. 稳定单位就业 E. 失业 F. 退休或无劳动能力 G. 其他

5. “4·20”芦山地震之前，您是否从事当前的工作？ A. 是 B. 否

6. 相比地震之前，您的工作情况（例如收入）总体是变好还是变差？
- A. 变得更好 B. 变得更差 C. 没有明显差别

居住及生活情况

7. “4·20”芦山地震后，您的房屋属于以下哪种情况？
- A. 倒塌或严重损坏，原地或迁地重建； B. 一般性受损，进行修复加固；
C. 无明显影响； D. 其他
8. 从您的居住环境（房屋、社区）来看，较之地震之前，属于以下哪种情况？
- A. 明显改善 B. 差别不大 C. 明显比不上地震之前
9. 从您的生活水平（收入、舒适感）来看，较之地震之前，属于以下哪种情况？
- A. 明显改善 B. 差别不大 C. 明显比不上地震之前
10. 以下几个选项，您目前考虑最多的是？（单选）
- A. 子女教育 B. 养老 C. 医疗和健康 D. 就业 E. 还债
F. 其他_____
11. 对于您现在的生活，符合以下哪种描述？
- A. 生活很有盼头，对未来很有期待 B. 生活还可以，将就着过下去
C. 生活有点困难，不太好过 D. 特别困难 E. 其他

对于灾后续建的看法

12. 地震以后，总体来说，以下哪一类是您认为本地最需要得到的支持？（单选）
- A. 物资援助 B. 现金援助 C. 心理咨询 D. 技术培训
E. 贷款支持 F. 路/桥/饮水设施等 G. 其他_____
13. 灾后重建时期，您认为在您的身边，以下哪类人群更加需要关注？（单选）
- A. 老人 B. 儿童 C. 劳动能力缺失的弱势人群
D. 受到疾病困扰的家庭 E. 失业或低收入人员 F. 其他_____
14. 灾后重建三年来，您认为以下哪一类服务做得还不够？（可多选）

- A. 就业或生计 B. 医疗 C. 教育、养老等公共服务
D. 社区提供更多样的精神文化生活 E. 其他_____

15. 您是否有接受过中国扶贫基金会相关项目的帮助？

- A. 有，_____（请填写项目名称） B. 没有

16. 如果您曾接受过中国扶贫基金会的项目帮助，您对这些项目如何评价？（单选，如果没有接触扶贫基金会项目则不用填写）

- A. 很好，解决了重要问题 B. 较好，提供了一些支持 C. 一般，没啥印象
D. 不好，有负面影响 E. 其他_____

17. 就地震后救灾和灾后重建中的表现来看，您认为以下三类外部援建力量的重要程度如何？

（1-10 代表重要程度，依次递增，请您根据自身感受进行勾选，如不涉及可以不填）

- 政府 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
企业 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
社会组织 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10

18. 就地震后救灾和灾后重建中的表现来看，您对以下三类外部援建力量的整体好感度如何？

（1-10 代表您的好感程度，依次递增，请您根据自身感受进行勾选，如不涉及可以不填）

- 政府 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
企业 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
社会组织 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10