


WENCHUAN

西南财经大学
汶川地震灾后重建
应急研究报告

XINAN CAIJING DAXUE
WENCHUAN DIZHEN ZAIHOU CHONGJIAN
YINGJI YANJIU BAOGAO

西南财经大学科研处  编



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

西南财经大学 汶川地震灾后重建 应急研究报告

XINAN CAIJING DAXUE
WENCHUAN DIZHEN ZAIHOU CHONGJIAN
YINGJI YANJIU BAOGAO

西南财经大学科研处 / 编



西南财经大学出版社
Southwest University of Finance and Economics Press

图书在版编目(CIP)数据

西南财经大学汶川地震灾后重建应急研究报告/西南财经大学科研
处编. —成都:西南财经大学出版社,2009.1

ISBN 978-7-81138-132-0

I. 西… II. 西… III. 地震灾害—灾区—城乡规划—研究报告—
四川省 IV. TU984.271.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第162869号

西南财经大学汶川地震灾后重建应急研究报告

西南财经大学科研处 编

责任编辑:涂洪波

封面设计:何东琳设计工作室

责任印制:封俊川

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街55号)
网 址:	http://www.xcpress.net
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸:	170mm×240mm
印 张:	40
字 数:	715千字
版 次:	2009年1月第1版
印 次:	2009年1月第1次印刷
印 数:	1—1000册
书 号:	ISBN 978-7-81138-132-0
定 价:	78.00元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

序

四川汶川特大地震，是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最大的一次地震。面对突如其来的特大地震灾害，重建任务十分艰巨，重建研究亟待加强。身处地震灾区的我校，在做好自救的前提下，通过多种形式积极投身于重灾区的抗震救灾和灾后重建工作，责无旁贷地肩负起大学的社会责任。全校师生员工在抗震救灾与灾后重建中的许多感人场面和事迹，令我们永远不能忘记。抗震救灾的实践充分证明了我校是一个“特别有凝聚力、特别有战斗力、特别能奉献、特别有大爱”的团队。抗震救灾斗争的实践充分体现了西财人高度的社会责任感和可贵的精神风貌，所彰显的“经世济民、孜孜以求”大学精神，已经成为我校建设特色鲜明的高水平大学的精神支柱。

在地震发生几天后，学校党委、行政明确要求广大师生积极、主动参与四川省委省政府的抗震救灾和灾后重建工作，要将抗震救灾和灾后重建的课题研究，作为学校相当长的一个时期内的科学研究工作的重要任务。为此，学校专门成立了“西南财经大学汶川大地震灾后重建研究中心”。学校通过召开灾后重建系列研讨会、组建课题组等方式，为四川省委省政府、四川省统计局、成都市政府等单位，提供灾后重建的经济与产业结构调整、受灾统计分析、救灾物资物流规划、灾后银行系统金融战略规划、灾区法律咨询、灾后四川旅游业发展规划等问题的决策咨询。

本书所收录的内容是2008年5月中旬我校启动的灾后重建应急研究项目的

结项成果，共计 38 项。其内容涉及抗震救灾及灾后重建的多个领域，包括经济与管理、金融与保险、会计与统计、法学及其他如信息系统、人文等方面内容。学校将此类研究项目的结项成果编辑成册，供省市有关部门决策参考，以充分发挥我校在灾后重建决策咨询中的重要作用。

西南财经大学副校长 马骁

2008 年 11 月

目 录

第一部分 经济与管理

- 以工代赈：抗震救灾与重建家园的重要抉择 杨继瑞/3
- 汶川地震灾区重建家园要处理好的十大关系 杨继瑞/11
- 地震灾害后城乡生态建设区域恢复对策研究 兰竹虹/27
- “5·12”汶川大地震中灾民需求分析及对策研究 唐小飞 陈滨桐 杨丹/38
- 论扶助型灾民就业培训体系的构建 任迎伟 明海峰 等/51
- 我国救灾应急物资储备与商业库存集成的对策思考 田俊峰 陈滨桐 等/74
- 协整财政资金与捐赠资金共谋灾后重建 冯俏彬 周雪飞 郭佩霞/85
- 危机管理不同阶段特征及管理策略
——基于汶川大地震的案例研究 杨丹 李映东/94
- 紧急状态下有效协调灾民和居民需求
的对策思考 杨石磊 陈滨桐 杨丹 等/105
- 保障受灾群众基本生活需要的应急机制与对策研究 ... 张恩碧 毛中根 等/114
- 汶川地震灾后“三孤”人员抚养的对策建议
..... 张宁俊 易世志 朱伏平 等/129

第二部分 金融与保险

- 发展型社会政策及其在地震灾区生产生活救助中
的实现途径研究 胡秋明/177
- 商业保险在灾后重建中的作用 韦生琼 程倩 王蕾/200

汶川大地震中伤残者的康复与补偿研究	胡 务/212
如何有效发挥农村信用社在灾后重建家园中 的特殊作用	解川波 李燕君 戴艳萍/219
发挥银行在灾后重建中的作用与对策建议 ——北川村镇银行的调研和扩建的设想	倪克勤/230
自然灾害与金融体系的应对策略	尹志超 等/238

第三部分 会计与统计

地震捐款与物资审计对策建议	焦薇 黄永哲 等/263
企业灾害损失计量的会计政策建议	谭洪涛 蔡春/280
构建我国政府应急基金会会计的若干建议	罗朝晖 蔡春/292
应急项目审计——基于联合国儿童基金会经验	李越冬/305
灾害防治的应急救助管理和财务保障体系研究	郑亚光 张纬倩/312
地震救助中医院经费管理问题的对策建议	李玉周 吴修远/326
我国地震风险的现状和灾后损失的风险管理对策思考	步丹璐/334
“抗震救灾的统计支持”结项报告	史代敏/350

第四部分 法 学

地震灾害与灾后重建中若干民事权利 的保护与限制	辜明安 殷盛 吴治繁/359
震后山区农民安置的对策思考	胡启忠 赵海程 许廉菲/371
培养青少年防灾意识、技能的必要性 ——“不要熄灭心中的防范之火”之日本经验借鉴	李毅 郭海燕/391
论标的物的风险负担——汶川地震后合同纠纷处理预案研究	喻 敏/404
灾害救助法律问题研究 ——以四川汶川地震灾后重建为中心	张家勇 陈丹 等/411
灾后劳动关系和谐稳定的相关法律问题思考	章群 何真 等/464

第五部分 综合

“5·12”汶川大地震灾后志愿者调查报告	边慧敏/511
媒体关于“5·12”汶川大地震的抗震救灾报道	
对高校学生应急行为的导向分析	黄益倩/522
基于灾民信息的数据挖掘应用	田海山 张杰 等/538
汶川大地震后社会心理调适与危机冲突问题	伍韧 杨宇 等/575
“5·12”汶川大地震灾区群众需求调查报告	边慧敏/584
汶川大地震抗震救灾与灾后重建中民间组织	
充分发挥作用的对策研究	刘芳 都兰军 陈运/594
体育行为手段治疗学生地震创伤后应激障碍（PTSD）	
的研究	杨远波 蔡兴林 等/613

第一部分

经济与管理

以工代赈： 抗震救灾与重建家园的重要抉择

西南财经大学经济学院 杨继瑞

摘要：上千万汶川大地震受灾群众的安置问题，特别是接下来的就业问题，是抗震救灾的当务之急。乐业才能安居。受灾群众安置好之后，重建家园与就业问题就成为各级政府密切关注和需要进一步解决的问题。笔者以为，在抗震救灾的特殊时期，以工代赈无疑是抗震救灾与重建家园的重要抉择。

关键词：汶川大地震 灾后重建 就业问题 以工代赈

四川汶川“5·12”特大地震灾害发生以来，社会各界对震后重建纷纷献计献策，其中不乏真知灼见。震后重建是一个庞大的系统工程，不可能一蹴而就，尤其关系灾区未来几十年甚至更长时期的可持续发展，必须规划先行，慎重从事，分步实施。这是毋庸置疑的。但是，上千万受灾群众的安置问题，特别是接下来的就业问题无疑是抗震救灾的当务之急。在解决受灾群众的居住问题上，我们采取了在集中安置区设置帐篷与板房等为主来安置受灾群众居住的形式。乐业才能安居。受灾群众安置好之后，重建家园与就业问题就成为各级政府密切关注和需要进一步解决的问题。笔者以为，在抗震救灾的特殊时期，以工代赈无疑是抗震救灾与重建家园的重要抉择。

一 以工代赈：中外惯用的有效救灾之举

“以工代赈”这一词最早出现在北宋时期，已有近千年的历史。从赐粮、赐物、赐粥的单纯式救济到以工代赈的出现，大约用了800多年的时间。随着社会的发展，人们对以工代赈的优越性的认识越来越深，在赈灾救贫的过程中，以工代赈的作用越来越得到人们的重视，以工代赈在赈灾济贫措施中所占的比重越来越

越大。以工代赈不但被我国各朝各代广泛用于赈灾济贫，而且在国外的赈灾活动中也被广泛运用。所谓赈，就是用现金、粮食、衣服之类的实物无偿救济受灾群众或贫困人口。以工代赈属于赈济的范畴，但又不同于一般的单纯赈济，其特殊性在于赈济受灾群众与建设服务的结合与统一，它是赈济对象通过参加必要的社会公共工程的建设而获得赈济物或资金的一种特殊的赈济方式。与一般的赈济相同，以工代赈资金是无偿的，其差异在于它是有附加条件的，要求受灾地区群众通过出工投劳来获得赈济。因此，灾区以工代赈的含义可以概括为：以赈济为切入点，以灾区重建家园为载体，以促进灾区群众安居乐业为目的，以政府与社会的货币或实物投入，辅之以适度的市场配置资源的机制，增强灾区在社会经济发展中的造血机能。

以工代赈是我国一项古老的救灾方法。春秋战国时，齐国的晏婴就曾运用以工代赈的办法并取得了良好的效果。北宋范仲淹、欧阳修也都曾运用过以工代赈的办法。欧阳修在颍州做官时，遇到饥荒，他一方面奏免黄河夫役，得全者万余家；另一方面又给民工食，大修诸陂以溉民田，尽赖其利。新中国成立后，以工代赈的救灾传统得到了进一步发展与弘扬。时任总理的周恩来签署的《政务院关于生产救灾的指示》规定：“在有水利交通等工程的地方，应当注意组织受灾群众工作，以工代赈。”《政务院关于一九五〇年水利春修工程的指示》指出：“在灾区的工程，要结合救灾，切实做到以工代赈。春修工程若能善于运用灾区群众的劳力，一方面可以完成春修的任务，同时对于目前救济受灾群众渡过春灾，也有极大的作用。”1950年5月13日，周恩来在回复上海市人民政府关于救济工作的电报中指出：“对于两三个月以上的长期救济，应用以工代赈（如修筑公共工程等）为主要方向。”“发救济粮平均每人连家属在内月需粮八十斤至一百斤，若以工代赈，每人每月有粮一百五十斤亦可够了，在经济上增加不至太多，而能使工人有工做，又可借此修整一些必要的工程，是一举两得的办法。”1950年淮河大水、1963年海河大水，周恩来都强调了以工代赈的办法。1963年9月，在中央工作会议上，周恩来针对水灾，号召要采取积极的方针，要有长远的规划，首先要用以工代赈的办法，复堤堵口。邢台地震时，他对受灾群众说：“家里丢的，地里收回来，才会把我们家园重新建好。”怎样进行生产自救？周恩来提出了许多重要的具体措施。首先，从季节上，夏季损失要力争秋季补上；冬季加紧积肥、沤肥、保护牲畜、修补农具、备好种子；春季多种早熟作物与果菜。周恩来说，要不误农时，抢季节，分先后，抓重点。干旱面前，只要下一点雨就要及时抢种；洪涝面前，只要水一退就要组织生产。其次，在农业受灾后，要因地制

宜，恢复与发展副业、手工业、运输业、渔业等。开展运销事业，变人养牲口为用牲口赚钱来养人。在沿海沿河湖泊地区，组织受灾群众捕鱼、打捞水产。他说，尽管是灾年，粮食减产了，副业和多种经营可以多搞一些，粮食少了，其他收入多增加一些也好。最后，有震抗震，有旱抗旱，有涝排涝，通过人事努力减少受灾损失，反对被灾害吓倒、听天由命、悲观失望的情绪。对于水旱之灾，他强调要组织受灾群众大搞农田水利基本建设，打井，开渠，截潜流，挖水窖，平整土地，修梯田、台田、园田、坑田，长期打算，有步骤地前进。可以说，以工代赈成为了我国在各类救灾活动中普遍采取的有效举措。

以工代赈在国外最成功的案例要数最著名的“罗斯福新政”。1929—1933年，美国发生了举世瞩目的经济大危机，全国国内生产总值由危机爆发时的1 044 亿美元急降至1933年的742 亿美元，13 万家以上企业破产，失业人数由不足150 万人猛升到1 700 万人以上，占美国劳动力的1/4 还多，整体经济水平倒退至1913 年，美国经济几乎到了崩溃的边缘。1933 年3 月4 日，罗斯福就任美国第32 任总统。罗斯福应对危机所采用的改革、复兴和救济政策后来被称为“新政”。而“罗斯福新政”中的救济措施，主要是以工代赈。从1933 年到1939 年的7 年中，美国共拨付以工代赈资金180 亿美元，以工代赈先后吸收了400 万人参加工作，兴建了18 万个小型工程项目，包括校舍、桥梁、堤坎、下水道系统及邮局和行政机关等公共建筑物，修筑和改善了41 万公里的二级公路，5 万幢教学楼，建造了将近500 个机场，小流域治理10.6 万平方公里，开辟了4 440 万英亩的国有林区，将8 000 万英亩的荒地辟为牧区。到1939 年，美国的GDP 从1933 年的742 亿美元增加到2 049 亿美元，年均增加18%。罗斯福总统实施的新政使美国经济走出了危机困境。罗斯福把保持国民经济的正常运行和保证公民就业作为政府的责任，尤其是以工代赈形式修建的一大批工程项目，不仅大大缓解了美国当时的失业困难，刺激了经济的复苏，而且以工代赈建设的许多基础设施建设使美国在之后的经济发展中大受裨益。

二 以工代赈：一举多得的震后救灾举措

据民政部报告，截至2008 年6 月1 日，四川汶川“5·12”特大地震灾害已经导致紧急转移1 514.74 万人，累计受灾人数4 555.296 5 万人。四川汶川“5·12”特大地震灾害发生后，百废待举。一方面，许多紧急救灾工程，如修复道路、桥梁，恢复交通，运输救灾物资，加固堤坝，疏通河道，重建房屋等，都需要投入

大量的人力和财力；另一方面，数百万乃至上千万受灾群众，急需大量的财物解决衣、食、住、行与医疗等实际困难。实行以工代赈，组织受灾群众承担各种修复工程，就能把这两方面的需要紧密地结合起来，既可使修复工程得以迅速实施，又可使受灾群众有了可靠的经济收入，得到实惠，政府也可使得巨额的救灾经费发挥更大的效益。特别重要的是，大量受灾群众由于基本生活有了可靠保障，有些矛盾便会随之缓和。由此可以有效防止受灾群众因生活无着落，走投无路，铤而走险，聚众闹事现象的发生。灾区社会和谐与融洽，自然容易形成上下一致、万众一心的抗震救灾局面，促进灾区社会秩序稳定局面的进一步巩固。灾区社会秩序稳定，一些地震次生灾害隐患的排除，又能进一步解除受灾群众的后顾之忧，受灾群众也就能更加安心，放手重建家园，恢复生产，从而大大加快灾区元气的恢复。四川汶川“5·12”特大地震重灾区大都位于丘陵与深山，生态系统较为脆弱，且灾前经济社会发展水平较低，尤其是自身发展能力较弱。从媒体的报道我们可以了解到，该地区经济发展缺乏相关产业支持，劳动力外出务工较多。在家的劳动力缺乏足够的就业岗位，存在隐性失业现象。社会发展除政府外，缺乏民间的参与和互动。其实这也是西部大部分欠发达地区的一个缩影。针对灾区的社会经济现状，笔者以为，灾后重建不能单纯依靠国家与社会的输血式支援，而应该通过以工代赈等多种途径，着重培养灾区的自生发展、自我造血能力，立足培植健全的灾区经济社会发展体系上来。

(1) 通过以工代赈，组织赈济对象参加工程建设与相关服务工作，使赈济对象得到必要的收入和最基本的生活保障，达到赈济的目的。

灾区以工代赈的两个基本职能，即“建设服务”与“赈济受灾群众”，构成了以工代赈的基本内涵。灾区以工代赈资金的投放，一方面，通过以工代赈工程建设与相关服务工作，形成载体，以工程设施的形态或提高赈灾服务绩效来实现赈灾资金的有效利用；另一方面，通过组织受灾群众参加工程建设与相关服务工作，并以发放劳务报酬的形式实现赈济。以工代赈资金既有建设服务性质，又有赈济受灾群众性质。从扶持效果看，既包括工程扶持，又包括就业和发放实物、现金扶持。以工代赈的工程效益、参与主体和受益对象都必须直接面向大众化意义上的受灾困难群众。就公共工程而言，灾区项目覆盖范围的群众都有同样的机会和权利分享工程效益。而就与灾区群众直接挂钩的建设项目而言，虽然有的属于分户建设、个体受益，但通过各级政府统一规划、立项和组织实施，最终以解决整体上的问题和困难为目标。以工代赈的公众性是由其本质决定的。灾区以工代赈的基本目标和主要任务，是以造血机制救灾，重建家园的经济发展环境，发

挥灾区群众的劳动力优势，以劳动就业的路径帮助受灾群众增强自我积累、自我发展的能力，重建美好家园。

(2) 通过以工代赈重建家园，形成一批公共工程和基础设施，可以对当地经济社会的发展长期发挥作用。

四川汶川“5·12”特大地震发生之后，百废待兴。中央和各级地方政府以及社会各界已经投入和还要投入巨额资金帮助灾区群众恢复生产，重建家园。但是，资本需要与劳动、土地等要素相结合，才能把生产要素转化为现实的生产力。以工代赈，实际上起到了催化劳动与资本、土地等要素结合的功能；还能够在一定程度上，使劳动替代资本。特别是，通过以工代赈形成的公共工程和基础设施，开展规模化的土地治理，有助于为工业的集中发展、农业产业化经营奠定坚实基础，可以对当地经济社会的发展起到长期作用。

(3) 通过以工代赈，可以在一定程度上缓解灾区的就业压力，形成灾区社会稳定的长效机制。

以工代赈可以为灾区人民提供就业岗位，从根本上解决受灾群众的收入来源问题，以乐业安居形成灾区的长效稳定动力；可以激发灾区群众自力更生、艰苦奋斗的精神，摆脱“等、靠、要”等消极意识。以工代赈还可以解决灾区劳动力的隐性失业问题，并可以培养灾区的产业工人队伍。事实上，一个红旗渠的建设为河南林县培养了30万建筑大军，有效地解决了该地富余劳动力的出路，是一个可以借鉴的案例。四川汶川“5·12”特大地震后的重建规模远超红旗渠，采用以工代赈的形式重建家园，无疑对灾区产业工人队伍的形成会起到更大的带动作用。

(4) 通过以工代赈，可以在一定程度上发挥市场配置资源的作用，在公平基础上提高赈灾资金的使用效率。

各级政府和社会各界对四川汶川“5·12”特大地震灾区都倾注了关爱之情，纷纷出资出力。如何使赈灾资金与物资更好地发挥效益，建立一个比较长期的赈灾机制，促进灾区高水平地重建家园，不仅需要政府行为来进行赈灾资源的配置，而且需要引入市场机制，在一定程度上发挥市场配置资源的作用。以工代赈，可以根据“工”即赈济对象提供的劳动数量与质量来赈济受灾群众，给其发放有适当差别的劳动报酬。这样，可以体现多劳多得的原则和按劳动贡献的大小来分配赈灾资金的市场机制，从而有助于在公平的基础上，更有效地使用赈灾资金，鼓励赈灾对象更好地发挥生产自救的积极性，更多地为重建美好家园出力。

三 以工代赈：抓好运作的关键环节

在新的历史时期，运用以工代赈重建美好家园是一个系统工程，涉及方方面面的协同与配套。我们一定要以科学发展观来卓有成效地指导抗震救灾中的以工代赈。

（一）统筹兼顾以工代赈的“建设服务”与“赈济受灾群众”

以工代赈中的“建设服务”与“赈济受灾群众”作为矛盾的两个方面，既有对立性，又有同一性，双方互为依存，缺一不可。以工代赈自身固有的矛盾性，要求我们在操作中，要统筹兼顾，在不同的情况下可以有所侧重，但不可偏废。以工代赈的双重性在抗震救灾实施中会派生出多方面的矛盾。如工程扶持和报酬赈济的矛盾，长期效益和短期效果的矛盾，扶贫开发与抗震救灾的关系，实物支付与现金支付的关系等。这些关系和矛盾的存在，加大了新时期以工代赈政策执行的难度。我们必须看到，在以工代赈内部诸多矛盾关系中，贯穿始终的、处于主导地位的，是“人”与“物”的关系。因此，我们在以工代赈的实施过程中，要把人的因素放在第一位，坚持以人为本的理念，关心与关怀灾区群众的生活与生产，帮助灾区群众就业，促进受灾群众安置工作稳定有序地开展。

（二）将受灾群众安置点的管理与服务工作纳入以工代赈的领域

根据目前汶川大地震灾区受灾严重、需要安置的受灾群众多，安置的过渡时间较长的特点，可以考虑将以工代赈的适用范围拓展到为受灾群众安置服务的某些劳务活动领域。事实上，目前灾区的一个受灾群众安置点，就是一个新的社区。在这样一个社区中，存在大量的服务性和劳务性工作，包括受灾群众安置点的清洁卫生、保安、生活必需品的发放、日常管理、一些社会服务等，都需要大量的人力。除了政府必要的管理人员、志愿者以外，可以发挥受灾群众安置点群众的自我管理、自我教育、自我服务的作用，将某些服务纳入以工代赈的领域。这样，既可以解决受灾群众安置点的长效管理机制的构建问题，又可以为受灾群众安置点的群众提供若干个就业岗位。

（三）充分把握灾区以工代赈的适用条件和操作的度

“建设服务”与“赈济受灾群众”的统一和有机结合是以工代赈的两个基本

点，缺一不可。“建设服务”与“赈济受灾群众”二者的统一性，决定了震后以工代赈具有明确的适用条件：①赈济对象必须有一定的劳动能力。无劳动能力而又需要救济者，如鳏、寡、孤、独、残疾受灾群众等，只能通过民政或社会保障体系进行救济，不是以工代赈的范畴；②以工代赈一般只适用于修建一些以劳务投入为主的基础性、公益性工程和有关的服务性工作，是劳动密集型的劳务项目；③以工代赈建设工程必须适合于广大受赈济对象的劳动技能水平，一般为施工技术或劳务技能要求不高的工程项目与劳务活动。按照这些要求，四川汶川“5·12”特大地震灾区适合以工代赈建设的工程与劳务项目主要有：中小型灌溉和供水工程、农田水利、基本农田建设、河道整治、农村公路、植树造林，以及城镇绿化和道路维护、过渡简易房屋与普通房屋建筑等；受灾群众安置点的某些劳务性活动与服务性工作。而大型水利设施、高等级公路等，由于施工机械化水平和专业化程度较高，难以大规模地组织群众参与，不宜采取以工代赈的方式进行建设。以工代赈有限的适用性，要求我们在灾区重建的计划管理、政策把握、关系协调中，保持清醒的头脑，避免不顾条件地过高定位。受灾地区的地方政府要从以工代赈的基本特征出发，认真研究在灾区重建过程中以工代赈究竟适合做什么、不适合做什么，避免以工代赈在灾区重建家园过程中被滥用。

（四）完善灾区以工代赈专项基金的管理

①要加强灾区以工代赈项目的立项审批制度。各级政府有关部门应当依据灾区以工代赈建设规划建立以工代赈项目库。搞好项目储备。以工代赈建设规划中的项目应当与其他相关规划中的项目互相衔接，防止重复申报、多头申报。②进一步完善灾区以工代赈项目在运作中的验收、报账制度。政府有关部门应严把验收、报账关。除认真核对报账凭据外，要加强工程建设的实地验收，防止“缩水”现象发生。同时财政部门与项目主管部门经协商后可按不超过项目投资财政补助部分的一定比例留作工程质量保证金。工程完工交付使用一年后如未发现质量问题，项目实施单位提出拨款申请经主管部门审核同意，财政部门可拨付工程质量保证金。③要加强灾区以工代赈项目财政专户管理，以确保灾区以工代赈配套资金与物资的到位。为防止因地方配套资金不到位而出现“半拉子”工程，可采取由项目中签单位先将配套资金交付财政专户后再行审批的程序，从而保证以工代赈项目的全部实施。④要完善灾区以工代赈项目的责任追究制度。要通过建立、完善以工代赈专项资金管理使用过错责任追究制度，对违反项目建设有关规定的单位和个人有关部门要及时严肃处理，对违纪者给予相应的党政纪处分，