

## 赈灾原则

义赈会作为一个中西合璧的灾害救济团体,主要是为了筹办天灾救济等事宜,并且提出了防灾的理念。

华洋义赈会规定会务是:筹办天灾救济,提倡防灾工作。并称“本会系中西人士合组之慈善团体,绝无政治宗教畛域之分。”施赈原则是:

(1)遇有灾情发生,当地财力显然不能防止多数生命之损失,而其情况又不适于办理工赈时,本会应办急赈。

(2)本会办理急赈,应尽量采用以工代赈,从事建设工程及短期低利贷款办法。

(3)本会主要事工,即为继续提倡及实施各种预防灾害计划,计分以下两类:(甲)筑路、灌溉、修堤、掘井、开垦、水利等建设工程事业。(乙)举办信用运销供给各种合作社,改善农村经济,改进农业办法,提倡家庭工业,使农民逐渐脱离困境。

(4)在救灾及防灾两方面,主要责任仍由政府及地方当局负之,本会则处于襄助地位。

(5)本会之赈款,应根据上列标准而加以支配,俾能收最大之效果;换言之,即欲引起当地政府及人民之踊跃参加,与负责之决心。

从上述华洋义赈会的施赈原则可以看出,在灾害救济方面提倡防灾,着重改善当地的环境状况,以防止灾害的发生;灾害救济主要以工赈为主,确实不适合工赈的地方才办理急赈,急赈一般不采取传统的赈灾做法,尽量用以工代赈的办法办理急赈;为了使有限的赈款发挥最大的效益,赈灾会对赈款标准进行了划分,改变了过去盲目赈灾的局面;同时义赈会为本会的赈灾活动定了位,在救灾和防灾方面仍然以政府为主,该会只起襄助的作用。

## 急赈、工赈与农赈

华洋义赈会在河南的灾赈工作主要有急赈、农赈、工赈等。其中工赈是其最主要最经常的救济手段,当然这也是华洋义赈会的初衷。

急赈并非华洋义赈会的主要手段,正如其施赈原则中所说的,该会办理的急赈也尽量采用以工代赈的办法,但这并不是说一定要采用以工代赈的办法,有时也采用赈款和施粥的方法。如1930年办理陕县粥厂和新澠粥厂,春间灾民聚集开封,该会拨款5000元急赈,又拨款5000元协助河南省赈务会办理收容所,存活灾民数百人;1931年继续办理新澠粥厂,全活灾民约数十万,同时又在经费十分紧张的情况下,急赈信阳、郾城各赈款3000元;1932年办理豫东商丘、宁陵、睢县、鹿邑、柘城、虞城等县之急赈和马牧的粥厂;1933年黄河水灾后,华洋义赈会拨款帮助赈务会筹办六个临时粥厂,救济城关难民;1935年,黄河水灾,偃师陆沉,



冬季参与工赈的灾民



1933年河南洛河洪水

# 民国华洋义赈会河南赈灾史

中国每遇灾荒,历代政府常常组织不同程度的救济。如果政府的措施非常完善,救济措施得力,民间赈济的作用便不会特别突出,一旦政府救济不力,民间赈济的作用便表现得相当明显。晚清以降,经济衰退,时局不宁,仅以官方财力无助于灾赈,一种新型的灾害赈济形式——“义赈”应运而生。不仅国内善士积极参与,以西方传教士为主体的力量亦加入“义赈”行列。

1920年华北大旱后,国内中西人士组织的华洋义赈团体约有十几处,但各自为政,互不隶属。翌年赈务结束后,各团体代表集会,共商善后事宜,“金以欲消弭灾荒,须有事权统一性质之永久团体”从事策划,于是在北平成立中国华洋义赈救灾总会,原有各华洋义赈团体改为分会。主持会务者为执行委员会,执行委员会中中外各半,其中中方执行委员不乏政坛要人、社会贤达和世界名流,用他们的号召力“以广招徕,有利募捐”。民国十一年,河南灾区赈济会改组为华洋义赈会,隶属于北平总会。至民国十二年三月,发展会员12416人,会费29800余元,并由总会拨给基金12万元,存放生息,作为常年经费,宗旨是辅助官厅办理赈灾防灾事宜。有董事会、执委会等机构,员额均以华洋各半为准,有52县成立支会。

罹灾严重,该会拨款五千元办理急赈……并对就食之灾民,每日施以1小时的识字训练。

工赈是华洋义赈会的核心事业。工赈不仅可以赈灾,更重要的是能够防灾。正如华洋义赈会指出:“我国水旱等灾,如能运用科学方法,为预防止,必可减至最低限度,中国华洋救灾总会之防灾工作,不特直接有利于灾民,间接实能促进国家之经济建设。”正是这种指导思想下,华洋义赈会救灾的中心工作就是以工代赈。华洋义赈会的工赈工作主要是:修路、掘井、筑堤坝、建桥等。

工赈和急赈款是无法收回的。在华洋义赈会经费紧张的情况下,农赈也是其极力倡导的一项救济措施。所谓农赈,即以种子、肥料施放灾农,恢复农事,应用赈款,低利借贷,使得添置耕牛农具,扶助其恢复元气,恢复生产力。“虽赖急赈工赈之惠,暂得维持生命……势将再复其灾之后之故态,老弱转乎沟壑,少壮逃散四方,致令田地荒芜,无人耕种。其影响所及,不特农村,且波及都市。是故言人道,言经济,农赈实为救灾之重要部分。”

华洋义赈会办理农赈发端于1931年江淮水灾之时。国民政府救济水灾委员会的农赈工作因缺少经验、人才等原因,委托华洋义赈会代办部分农赈,结果“成绩甚佳”。于是救济水灾委员会将湘鄂两省的农赈也先后委托该会办理,成绩均佳。华洋义赈会办农赈之声誉因此鹊起,农赈也被公认为救灾之有效办法。农赈的实施包括以下几个步骤:首先要调查受灾农村,确认

有救济的必要时,予以办理;其次要组织互助社,然后函请农贷分所,派员复查,准予承认后,即可函请农赈分所,转呈农赈分处,贷给款项。农赈主要工作有三:接济农事资金,指导农业方法,推行农村合作。主要目的即使农民达到自给自救。

1933年黄河水灾,河南受灾严重,灾区广大,灾民众多。“救济所需款项巨大,决非任何私人团体所能举办,必须由政府出来担任,然而,本年政府救济黄灾的计划中,有急赈和工赈,没有农赈。当然,救济饿殍,恢复堤防,急赈和工赈固极重要。但是,被淹田亩的恢复,被冲毁房屋的修缮,以及耕畜农具的购置补充,急赈和工赈既然不能顾及,而灾后农民又无力筹措,则灾区农事将永无恢复之望,黄灾岂不要无限期的延长?”因此,华洋义赈会决定举办黄灾农赈。“凡是有关恢复农事而在急赈和工赈之外的种种需要,如购置籽种、补充耕畜、添置农具、修缮房屋以及下届收获前所必需的生活费等,农民们都可以承借农赈来解决”。1933年上半年,河南华洋义赈会在黄灾严重之考城、滑县、兰封等县,举办黄灾农赈,以资救济,所拨赈款,考城、滑县各2万元,兰封1万元。

如果按照预想的过程和结果来进行农赈,则不仅可以解决灾区的恢复问题,而且还能够促成合作事业的发达,训练农民之组织能力。然而,事与愿违。农赈的最大障碍是赈款的筹措问题。1931年长江水灾赈款之分配全数为美麦45万吨,拨农赈者仅5万吨而已。“黄河水灾亦莫不如

是?区区之数,救济灾黎,复兴农村,均有不足之感,盖当大灾之后,农民一贫如洗,灾区辽阔,灾民众多,赈款太少,灾民所得有限,杯水车薪,殊不济事,待赈如渴,徒兴浩叹之灾农,不知凡几?嗟乎,灾农何辜?虽有农赈,未能受惠,赈款限制而已!”

此外,河南华洋义赈会还采取其它办法救济灾民。如1929年,河南大旱,华洋义赈会在经费严重不足的情况下,拨款3万余元办理襄城、叶县、汝阳、鲁山、郟县、宝丰、安阳等县平糶。1932年入夏以来,河南疫病流行,传染剧烈,死亡日众。河南华洋义赈会用上海华洋义赈会赐给的万余盒万金油和万余瓶普济水以及200打至圣水,及时分散,救济垂亡,“虽灾广未能普济,然功效之巨已有口皆碑矣”。

## 对义赈会的评价

伴随着清王朝的灭亡,传统荒政体系土崩瓦解。继之而起的北洋政府和国民政府,从巩固自身的利益出发,为重建救荒体制进行了不同程度的努力。并于上世纪30年代初期以后借鉴西方模式逐步建立了一套新型的赈灾制度。由于政权本身的性质,传统荒政中的弊病不仅没被遏止,反而更加迅猛地在新的赈灾体制下蔓延和发展,结果却成了加剧灾荒的重要因素。而晚清兴起的有一定规模的义赈活动经过几十年的发展日渐成熟,最终以1920年中国华洋义赈会为里程碑,中国灾荒赈济进入新的阶段。

华洋义赈会先进的救灾理念和所进行的具体措施,如造林、建桥、修路等,尽管规模和数量都不是太大,但在一定程度上改变了地方的生活环境,对政府救荒确实起到了协助的作用。然而在实施过程中却总不能如愿,经费不足是其关键因素。在华洋义赈会的《赈务报告书》中,多次出现经费不足的问题。有时只能靠“裁员减政以节开支,课地鬻林稍补收入”,这样,河南华洋义赈会也只能“心力俱竭,呼吁无方,坐视饥溺,徒滋歉疚而已”。抗战爆发后,华洋义赈会的经费来源骤降,救济工作逐渐缩小以至于停顿。

华洋义赈会在筹建之始,就把防灾作为自己工作的重点,大家体会到如果防灾有效,筹款放赈就无必要。所以其工作主要围绕着举办工程和建立一种互助性的制度来进行。对于华洋义赈会多年来的事业,《大公报》对其进行了如此的评价:“华洋义赈会十几年来来的成绩,实在值得特笔大书,因其十年来精神财力之所注不仅是慈善的救济事业,而是有建设性的社会事业……其事业皆科学化,主持人都是专家,更能本一贯的精神,有组织,有步骤,继续努力。这种组织与精神,应看作对于我国社会之最大贡献,各种社会事业都应该以此为榜样。”虽然这样的评价有点偏高,华洋义赈会在实际运作中也往往由于赈款不足而没有获得如期效果,但其崭新的救灾理念和科学的赈灾方法在中国灾荒赈济的近代化过程中起到了不容忽视的作用。(据《南都学坛》)