

民国时期东北地方政府的赈灾措施

民国时期,我国东北地区“旗民分赈”的二元化赈灾体制被消解,取而代之的是按受灾严重程度的平等赈济。同时,民间义赈逐步兴起。这些转变对于整个近代东北地区社会慈善救助事业的发展产生了深远的影响。

东北近代赈灾机构的出现

在赈灾机构的设立上,民国政府从巩固统治地位的角度出发,开始自中央至地方建立起专司赈济的机构,并在国家财政预算中设立专门的救灾准备金。在社会方面,由外国人士和新型商人开创了民间义赈模式,建立起永久性的赈灾团体,建立起网络化、规模化的民间赈灾体系。

民国时期,如果遇到灾情,政府大多会立即组织一个专门负责这项灾情的机构,多以急赈会、救济会或筹赈会为名。如在《奉天省长公署为国务院等拟于哈埠设立慈善救济会募款筹助由俄归侨的训令》档案中就有设立慈善救济会字样:“该侨民于过激主义沾濡已久,互相传播,一旦爆发实为腹心之患,现拟于哈埠设立慈善救济会……请由政府主持通电劝募。”在《奉天省长公署刊发东北筹赈会吉林分会组设成立的通令》中又发给印章以示郑重:“组设东北筹赈会吉林分会,经于十七年十二月十七日正式成立,并推张作相为会长……并经吉林省长公署颁发木质关防一颗,文曰东北筹赈会吉林分会,关防当于十二月二十九日启用。”这些筹赈会都隶属于民政厅,拥有一定的赈务权力,但是所有赈务人员均是义务职,不给予薪水,赈灾工作结束后即行解散。

在民国时期东北地方政府组设的救灾机构中,设立于民国十九年(1930年)的同善堂最为典型,后来改组为辽宁省会救济院。在辽宁省会救济院致沈阳市政公署的第130号公函里,详细介绍了救济院的历史沿革和所设立的各所及其功用,其中包括养老院、残养所、孤儿院、育婴所、济良所、盲童学校、珠林寺、施医所、医科专门学校、产科女医学校、救产所、贫民工厂、实业女工厂等13个部门。从辽宁省会救济院的组建历程和机构设置可以看出,民国时期东北地方政府的赈灾机构大都有一个从“民办”和“官督商办”的大致历程,其内部组织结构已经达到了比较完备的程度,基本上涉及了社会救助的各个方面。

东北地方政府的赈灾措施

“以工代赈”的赈灾措施。民国时期的“以工代赈”是近代东北地方政府赈灾采取的常用手段之一,承袭自清代,贯穿于整个民国时期。1926年6月25日,“中国华洋义赈救灾会丰宁支会拟招募灾民前往绥远挖河工作,可用二千人”,并制定招募办法七条作为招工准则:“一、地点绥远。做工时如挖河宽长各一丈,深一尺,工银三毛二分,如深五尺以下,五毛,如能多挖,工资增加。二、应募工人用米每升银元九分可以来代价。三、应募工人所用家具可向义赈救灾总会购买,按原置收价。四、应募工人前往时每批三十八人由工头艺人带领,务于下月第一星期内起身。五、应

募工人以诚实可靠,粗通文字为合格。六、如愿应募者须于告白宣布之日起三日以内赴天主堂院内救灾支会报告,以便报告总会预备火车。七、应募工人由北平上车开至绥远,每人给伙食银九毛,川资六毛,未须于头一个月工资内扣还。”“以工代赈”这种形式既可以吸纳因受灾而产生的无业流民,又有助于灾后的重建工作,更为重要的是“以工代赈”可以为东北地方政府节省大量赈灾开支。

先进科技手段在救灾救济中的运用。在救灾救济中运用先进科技,这是民国时期东北地方政府赈灾的一个显著特点。以火车、轮船为代表的现代化交通工具被广泛应用在赈灾第一线。“江汉水灾,东北捐助赈粮三万石。业饬由各省区就地购买,汇运营口,再由中央派轮接运。”“以电话、电报为代表的现代化通讯工具也被应用到实际工作中去,以报纸、电影的先进宣传方式也在赈灾募捐中起到了重要的作用。“由急赈会委托东三省民报、新民晚报、东三省公报、东北商工日报、民众报、醒时报、新亚日报七家报社一律代收捐款。”“劝募赈衣办法:一面遍贴标语如电车、公共汽车、电杆、各公共娱乐场所,由东三省民报社长承办,一面用电影广告(由公安局承办)。”

严惩徇私舞弊的赈务人员。对于在赈灾过程中玩忽职守、徇私舞弊的赈务人员,民国政府是严惩不贷的。民国时期,由于晚清严刑峻法时代的结束,民国政府颁行了更能体现人权的民国法律。对于赈灾不力人员的处理也更加人性化,所受处罚情节最轻的也从革职降为罚金,最重仍旧是处以刑法定罪。在《呈省政府为盘山县村长孙乃勤办赈处罚情形》的公文中,就记载着对于村长孙乃勤在发放赈粮时营私舞弊所得到的处罚:“……急赈原为救济灾民所发粮米规定数目不得妄自添损,通令各属遵办在案,兹查县属三家子村长孙乃勤发放赈粮、赈米到村,时因城斗与村斗大小稍有差异,竟将斗底加添柴板,任意发放……究属办事不力,拟按照行政罚款,处于罚金,定价大洋八十元,以示惩戒……全数留县充作赈款,归入冬赈案内购粮散放,藉资辅助。”“罚金大洋八十元,约合今人民币3600—4000元,这样一个数目对村长这种基层公务员来说确是一个不小的数目,而且收缴上来的罚金也被就地用于当地灾荒赈济工作中。”

东北地方政府赈灾的地域性特点

民国时期的东北地方政府先后经历了张作霖、张学良父子主政时期。张作霖时代,中国处于北洋军阀混战时期,张作霖采取名义上听从中央政府而实际上实行闭关自治的政策,依靠日本,排挤俄国势力,发展自己的经济、军事势力。皇姑屯事件后,张学良子承父位,宣布东北易帜,遵从南京中央政府实现中国统一,调停中原大战,一时间使得东北成为中国的政治



1932年7月,哈尔滨连续降雨27天,加之哈尔滨上游嫩江、第二松花江和拉林河流域连降暴雨,形成了哈尔滨洪水。水灾造成23.8万人受灾,2万多人丧生

中心之一。政治上的特殊地位,加之经济上的强大实力,使得民国时期东北地方政府的赈灾措施既强劲有力又相对独立,并且时常出现“闭关自救”的局面。

1926年6月,东北三省空前大旱,百姓生活困苦。面对这种旱灾,奉天省长公署下令采取十条应急措施:“一、三省食粮应一律禁止出口。二、各县烧锅应一律停止。三、应饬各县酌量专宜预备晚田籽种。四、应饬各县查报新旧仓谷或谷款。五、应饬各县查报现存仓粮是否足用。六、宜饬各县批够食粮以备不足。七、宜饬各县随时查报贫民升级状况。八、应饬各县平定粮价物价。九、南满沿线各站惟存备粮盛多,应令就近各县知事证实调查,一面找向粮商接洽匀够留存,一面报告省署作统计。十、通令各县警甲对于地方治安应特别设法维护,以防意外之变。”这十条应急措施涉及到了粮食禁止入关、节约粮食、筹措粮种、存谷统计、购粮备荒、贫民生活状况调查、平定物价、维持治安等几个方面。其中维持治安是为了防止饥民暴乱;购粮备荒、平定物价是为了安抚民心;禁止粮食入关则是由东北作为奉系军阀割据势力所在的特殊政治形势所决定的。

民国时期的东北地区之所以能够出现这种禁止粮食出关,施行“闭关自救”的局面,与奉系军阀相对独立的政治地位和强大的经济实力有着密切关系。它明显脱离中央政府的赈灾体系之外,独立成章,形成了近代东北赈灾的又一个显著的地域性特点。但是这种“闭关自救”的情况主要出现在张作霖主政东北时期,随着张学良的东北易帜,东北地区与中央实现了形式上的统一,东北地区的赈灾活动就与中国其他地区逐步联系起来。

在近代东北地区的外国势力中,以代表日本势力的南满洲铁道株式会社和代表沙皇俄国(后为苏俄)势力的东省铁路公司最为强大。他们在东北政治、经济、社会、文化各个方面上都进行渗透和干预,这就使得东北地区的政治力量格局变得十分错综复杂。

作用于近代东北的赈灾政策也是一样,中方的政策和措施只可以涉及到除了中东路和南满铁路及其附属地以外的所有省、县,对日俄铁路附属地则是毫无作用的。在1925年8月4日的《晨报》上就看在这样一则消息:“近扎兰诺尔煤矿之矿脉,忽发生火灾,形势日益扩大,行将延及满洲里至扎兰诺尔间二十四俄里

躲避线之中央线……此项防灾工费,东铁约需支出数万元之巨,闻已支出经费,派定委员厉行防止。”为救济直鲁难民东北地方政府也要先与东省铁路公司商议后,方可救济。在1927年12月29日的《晨报》上就有这样的刊载:“现哈尔滨总商会会长张凤亭,以旧历年关在即,难民前来之期,当属非遥,亟应预筹救济方法以免有临渴掘井情事,前曾函请东省铁路当局共同筹谋救济方法。”

近代东北地方政府赈灾转型

由于西学东渐、西潮东至,中国近代社会进入了前所未有的变革转型时期。近代东北地区也随之转变,东北新政也屡屡开新,新的社会风气、社会生活层出不穷。在灾荒救助方面,东北地方政府的赈灾济荒政策也进行了相应的调整。近代东北地区与同期全国其他地区比较起来并不是一个自然灾害高发区,然而就是在这样一个地区孕育了政府赈灾的转型。这种转型体现在赈灾理念的转型,先进科技的应用和赈灾体制的转型三个方面。

首先是赈灾理念的转型。随着近代国力的日趋衰弱,“强社会,弱政府”的社会局面日渐形成,传统的赈灾理念也发生了转变,主要体现在社会力量在赈灾救济上的作用日趋增大,政府从一管到底的位置转变为一种先行者的角色,大部分后续赈济都是由民间组织继续完成的。东北地方政府已经成为赈灾的牵头人。

其次是先进科技的应用。19世纪60至90年代的洋务运动,推动了中国近代工业化的发展,其中一个方面就是交通通讯事业的近代化。同时,近代东北地区,由于日俄势力的侵入,东北之被动现代化日益明显。张氏父子为确保自身统治利益,也在加速自己的现代化建设,从而使近代东北总体现代化程度走在全国前列。在近代东北的赈灾活动中,这些现代化的交通通讯方式得到了充分的利用,从铁路、轮船到电话、电报,在赈灾各个方面都展现了新科技的力量,加速实现了赈灾工作的现代化。

再次是赈灾体制的转型。以各种专门赈灾机构的出现为标志,并设立专门的救灾准备金,发行赈灾公债,实现了赈灾的专款专用,提供了充足的赈灾款项。各地的民间义赈组织也相继出现,并在各省设立分会,从而实现了赈灾体制的系统化和规模化。(据《辽宁大学学报》)