

1917 年京直水灾救济的特点和不足

葛宝森

(中共成都市委党校 党史党建教研部, 成都 610110)

摘要:京直水灾发生于 1917 年,其时,中华民国刚刚建立不久,国家的救灾体系还未完全建立,这次救灾活动在程序和方法方面很大程度上沿用了清代的惯例;而民国初期社会制度、思想观念、技术手段已经发生了改变,在救灾的很多环节上又与清代有不同之处。尽管救济活动存在缺点和不足,但仍不失为一次有较高效率的救灾实践。

关键词:京直水灾;查赈程序;救灾主体;多样化救灾

中图分类号:K258.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2019)05-0055-05

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2019.05.009

On the Feature and Deficiency of the Relief about the Flood in Jingzhi Region in 1917

GE Bao-sen

(Teaching Research Department of Party History and Building, Party School of Chengdu Committee of CPC,
Chengdu 610110, China)

Abstract: In 1917, Jingzhi Region was stricken by the flood. At that time, the Republic of China was just created and the country's disaster relief system had not been fully established, therefore the disaster relief followed the practice of the Qing Dynasty in procedures and methods to a large degree. However, the social system, the concept and the technical means in the young Republic of China had changed in many areas, which led to some differences in many relief procedures. Despite the problems and deficiencies, it was still a highly efficient disaster relief.

Key Words: Flood in Jingzhi Region; procedure of inspection and relief; main body of the relief; various relieves

1917 年京直地区发生了数十年未遇的罕见大水灾。面对空前水灾,北洋政府委托前国务总理熊希龄专门设立了督办京畿一带水灾河工善后事宜处(以下简称督办处)。督办处从制定章程、组织人员、筹措资金、发动社会力量等方面着手开展救济活动,取得了良好效果;其救灾手段、救灾理念在整个民国救灾活动实践中呈现出新

的特点,为之后的救灾活动提供了借鉴。但是囿于时代所限,也不可避免地存在缺点和不足。

一、查赈程序及其内容

清代的救灾程序经过二百多年的完善相对完整、固定。在灾荒发生后,救灾过程要经过报灾、勘灾、审户、发赈 4 个阶段。报灾由地方官负责,以 45 日为限,逾期报灾或匿灾不报者,视

作者简介:葛宝森(1976—),男,河北保定人,讲师,博士,主要从事中华民国政治史研究。

情况轻重给予降职或革职处分。勘灾由地方官吏察看、核实田亩受灾程度,确定成灾分数^{[1]24},成灾分数分为一到十分,一到五分不成灾,六到十分才能定为成灾。勘灾的勘察内容具体包括灾户姓名、所在村庄、田亩多少、坐落位置,汇集成册后,注明日期。审户是统计灾民户口,并把灾民按程度分为极贫、次贫,以此作为赈济的依据。审户时按年龄将灾民分为大口、小口,16 岁以上者为大口,以下者为小口,核定完成后,按以上标准发给赈票。发赈即是按赈票上所列数量,将救灾用的钱粮发给灾民。

到了民国时期,救灾程序分为报灾、勘灾、查赈、放赈 4 个阶段,在内容上与清代略有不同。1917 年的京直水灾的报灾是按 1915 年北洋政府颁布的《勘报灾歉条例》进行的,该条例规定,“地方遇有灾伤除旱灾虫灾由渐而成,县知事随时履勘,至迟不得逾十日外;其有风、雹、水灾均须立即履勘,不得逾三日。先将被灾大概情形通详该管道尹、财政厅或财政分厅暨本省巡按使”^{[2]87}。京直水灾的勘灾由地方官完成,成灾分数仍沿用清代的分法,所不同的是除六到十分灾村减免一到七成正赋外,五分灾村也被免除一成正赋,使蠲缓的普及面更宽。京直水灾的查赈与清代审户的内容相仿,但查赈由专门设立的查赈委员会分派 14 路委员长及委员负责,而非清代的地方官。在赈灾领导机关督办处颁布的查赈委员办事条例中明确规定,“各路查赈委员长及委员调查赈务时,地方官绅均有协助职责”^①。查赈委员的公共开支由督办处负责,禁止接受地方官员及团体的供给。可见,这种派出专职查赈人员的方法可以使查赈结果更加客观准确,也使赈灾变得更加专业化,同时大大减少了灾情造假的可能,也减轻了地方官的部分压力,使其可以专心于相关赈务。另外,在查赈内容方面也比清代更为详细、全面,务求做到赈灾钱粮物尽其用。在放赈方面,清代条例规定只有成灾六分以上才可放赈,这一规定在实际操作中往往显得僵化刻板,

不尽情理。在京直救灾散放冬赈时,顺直助赈局即依清代惯例只给六分以上灾村放赈,结果造成其中状况已明显转好,根本无需赈济的灾民仍然领赈,而很多四五分灾村的灾民受灾程度高于全村平均水平,却无法领赈。这种现象引起了一些百姓对赈务工作的不满。督办处了解情况后马上拨款,对四五分灾村散放冬赈,并在春赈时用顺直义赈会代替办赈不利的顺直助赈局。后来,北洋政府参照京直水灾救济的这一经验,把五分灾村也列入了赈济范围。京直救灾的放赈监督环节也不同于清代,督办处采取放赈员放赈,监放员、查赈委员、地方官员共同监督的模式。各路人员共同监督,并互相监督,最大限度地制约了舞弊现象的发生。

二、救灾主体多样化

清代的救灾思想是与“天命”说和“仁政”说紧密联系在一起的。“人们对于一切人事休咎,莫不认为是天帝所决定,对自然的灾害,生产的丰歉,都用这种观点来解释。他们认为人间的一切灾害饥荒,都是天帝有意降罚于人类”^[3]。在这种天命思想主导下的灾荒救济活动基本上是被动的、消极的。而统治者则追求仁政思想,“以不忍人之心,行不忍人之政,治天下可运之掌上”,以达到内圣外王的境界。在这种思想主导下,统治者并不提倡社会力量参与灾荒的救济,救灾活动必然只局限于封建朝廷的官方赈济。虽然民间的义赈早在康熙年间就已出现,但都是零星存在,且规模很小,根本无法与政府的官赈相提并论。

民国初期,时代背景发生了改变,主权在民的思想已逐渐渗透到国人的思想当中,这也为政府与社会力量共同办赈提供了思想基础。北洋政府在京直水灾之前并没有专门的救灾机构。1912 年 6 月内务部颁布的《内务部官制修正案》第一条规定:内务总长管理恤贫、救灾、慈善及卫生等事务,并“监督所辖各官署及地方长官”;第六条还具体规定由内务部所设置的民治

① 天津市档案馆《令发查赈委员办事条例文》,见《京畿水灾善后纪实》卷 5,第 2 页。

司执掌贫民赈恤、罹灾救济、贫民习艺所、感化所、盲哑收容所、疯癫收容所、育婴恤嫠、慈善及移民垦殖等事项;第十一条规定由卫生司执掌传染病、地方病之预防、种痘及车船检疫等事项^[4]。在地方上则以内务科对以上事务进行管理。这样,无论是机构设置,还是人员配备以及专业化管理经验上都明显不够完备。鉴于上述情况,京直水灾发生后,代总统冯国璋急令前任总理、近代著名的理财专家、慈善家熊希龄设立督办处,由他亲任督办组织救灾。熊希龄素来致力于推进中国的近代化进程,大力提倡学习西方各领域的先进经验。在这次救灾过程中,熊希龄汲取西方政府与民间协同救灾的经验,并以清末顺天府尹周家楣引入南方的民间义赈救灾为参考实例,开展与社会救灾力量的合作,形成了以政府为主导,大规模官民合赈的局面。由于北洋政府的财政十分紧张,仅靠政府拨款根本无法完成救灾,这一点熊希龄自然十分清楚,引入社会力量也是他的明智之举。此次救灾伊始,熊希龄就召集各民间慈善团体开会商讨救灾办法,参加会议的团体有天津水灾义赈会、顺直助赈局、中国红十字会、上海红十字会、中国青年会、中国济生会、中华圣公会等。其后,熊希龄决定以参会各团体代表为基础,组成一个联合办赈机构,定名为“京畿水灾筹赈联合会”,熊希龄任会长,美国红十字会顾临为副会长^[5]。该会的宗旨是各慈善团体协同督办处共同协商解决救灾过程中的各种问题,力求做到行动协调一致。京直救灾的突出特点之一是各种民间慈善力量都积极地参与到救灾活动中来。其中传统的慈善团体顺直助赈局、顺直义赈会先后接受督办处委托,办理了冬赈和春赈,并分别在民间筹款50万元和20万元用于救灾。宗教团体在这次救灾中也扮演了重要角色,如中华圣公会等,宗教组织利用分布在各地的教堂开办粥厂、收养孤儿,协助办赈,在民间救济活动中发挥了重要作用。在京直救灾过程中,民间企业也是不可或缺的力量。开滦矿务

局、井陘矿务局作为盈利型企业,在冬赈时分别无偿捐助末煤2000吨和1400吨,极大地缓解了冬季灾区用煤紧张的局面,使督办处节省了大量资金用于其他方面的赈济。个人慈善家在这次救灾中也发挥了较大的作用。善士唐宗郭、唐宗愈仅在霸县一地就放红粮169380斤,铜元772100枚,其后又在固安放洋3755元,铜元59092枚,在文安放红粮8111石3斗,洋11373元,铜元3000枚^①。此外还有英国教士饱秉公独立设粥厂施赈,宁波赵主教捐款挖河,等等,捐助内容涉及救灾的各个方面。可见,各种类型的民间力量大规模参与赈灾,为京直水灾救济工作的顺利完成发挥了重要作用。

三、近代化救灾方法和手段的运用

第一,民国建立以后,随着社会的发展进步和人民观念的变化,也赋予了救灾活动新的内容。首先在机构设置上与清代有所不同。清代没有救灾常设机构,但形成了以皇帝为总管,户部筹划组织,地方督抚主持,知府协办,州县官吏具体执行,层层向上负责的救灾管理体系^{[1]77}。统治者认为灾荒时限性强,为节省人力物力,在平时不设专门机构,这种作法显然有着明显的缺陷。专门的机构、职业的救灾人员是确保救灾顺利完成的基本保证,缺少这些因素,必然会使救灾效率低下,赈务松懈,流弊滋生,这是清代赈灾效果往往不甚理想的主要原因。京直水灾发生后,北洋政府委托熊希龄设立专门救灾机构督办处,代表政府处理京直地区救灾事务,并建立了近代化的机构系统,设立总务、赈务、编译、会计负责日常事务,设立查赈委员会勘察灾情,又设总督察官负责监督各项赈务的实行。各机构分工合作,相互协作,相互监督,使整个救济活动成为一个高效有机的整体。有鉴于督办处在京直水灾救灾中的良好表现,北洋政府终于在1920年北方五省大旱灾之时设立了政府正式救灾机构赈务处,1924年更名为督办赈务公署,负责全国救灾事务,并直接

① 天津市档案馆《令发查赈委员办事条例文》,见《京畿水灾善后纪实》卷8,第12页。

隶属于大总统。

第二,在以工代赈方法方面,清代对灾民的工赈一般都是让灾民从事河工和修砌城墙等工程,由于工程大多由政府或士绅出资,管理方法和施工方法都十分落后,工赈的效果也可想而知。京直救灾在工赈方面不仅包括传统工赈工程,更有兴修京通马路这样的近代化公用事业工程。该工程首先是由督办处代表政府和美国红十字会共同出资、共同管理,解决了资金不足的问题;以招标的方式安排并采购灾工日常食宿及大宗用品,避免了暗箱操作和资金的浪费,这种运作方式在西方也属先进;设立了工程司、工赈事务所、弹压委员会等专业机构对工程进行运作,保证了施工的顺利进行;灾工管理严格,又不失亲民。这些做法调动了灾工的积极性,提高了灾工的工作效率。以上京直救灾的工赈特点都是清代工赈所欠缺的。京通马路的运作模式在民国工赈中首开兴修近代公用事业的先河,并以其近代化的管理方式成为民国时期以工代赈的成功范例。

第三,在灾民教养方面,京直救灾与清代主要兴办养济院、育婴堂、留养所等消极救济机构为主的做法不同,京直救灾大力倡导开办露天学校、贫儿习艺所、师范讲习所等灾民教育机构,使灾民通过学习能够获得一技之长,并藉此实现自我救助,摆脱被动接受救济的状况。京直救灾时的灾民教育工作是一个有机的体系,露天学校聘请当地教师、士绅、教会人士担当教师,教授灾民基本文化知识。贫儿习艺所则给学龄灾童讲授灌溉、耕种、土木工程、烹饪等实用课程,使之将来进入社会后能有一技之长。师范讲习所则是为有一定文化基础的成年人开办的,讲授教育学、博物初步、管理法、物理大要等课程。这些学校基本上都靠社会捐助和利用已有场所、设施兴办,大部分人的食宿免费。各年龄段和不同知识层次的灾民可以在不同的教育机构接受相应的教育,使他们学有所长,真正实现了更深层次的救济。

第四,京直救灾过程中大量使用了电报、铁路等近代化的救灾手段,极大地提高了救灾效

率。铁路运输的方式使赈灾物资和灾民的转运“纵使穷乡僻壤,在水中央,背山之麓,马艇载就,近致之不啻一举手之劳耳”。而电报通讯手段的应用也使“电线之所通,其消息之流传,顷刻可知”^[6]。在清末,虽然电报、铁路等手段也曾用于救灾,但其使用规模有限。究其原因,是因为昂贵的费用约束了这些手段的使用。而救灾部门与路电部门互不统属,沟通协调不畅,严重制约了这些先进手段在救灾过程中的使用。在京直救灾中,督办熊希龄凭借其个人的声望和能力与路电部门进行了良好的沟通协作,由此减免了大部分的路电费用。电报、铁路等先进手段大规模的应用在京直救灾过程中发挥了重要作用。

四、京直水灾救济活动存在的缺点和不足

虽然京直水灾救济总体上取得了很大成功,但其间由于各种主客观原因,仍存在一些缺点和不足。

首先是赈灾资金不足。当时北洋政府的财政状况窘迫不堪,水灾发生伊始,代总统冯国璋就命令财政部拨款 30 万元用于救灾,但只有 10 万元到位,直到救灾结束,其余 20 万元也未见到账,北洋政府首脑对救灾的态度由此可见一斑。救灾过程中,熊希龄深感救灾资金捉襟见肘,为此多次致电财政部要求拨款,但未能如愿。财政总长梁启超对待救灾拨款的态度也是“最急如湘军军务,次要如河工赈务”。更令人愤懑的是政府“全不顾近畿灾民之疾苦,在此次赈款中,日人借款 500 万元定名用于赈济一途,其中 200 万元竟不知下落”^[7]。所以,救灾资金大部分时间处于短缺状态,熊希龄无奈,只得多方筹措,勉为开支。

其次,救灾过程中发生了官员渎职和舞弊现象。报界评论天津放赈时称:“被灾之初,官绅毅力热诚,按日施放急赈,赖以保全者殊为不少。其后或隔日施放一次,或逾三四日施放一次……尚有因居地荒僻至今尚未查放者,或将耕地之牛马充饥,或将亲生之子女价卖”^[8]。北

京也发生了步军统领因恐灾民游离生事,而派兵强制将进京的外地灾民遣回原籍的事件。中国旧有的政府机构吏治腐败、积弊丛生,这是众所周知的。在此次京直救灾过程中,虽然有督办处派查赈员、督察官对赈灾事务多方督导,但仍有部分官吏玩视赈务、隐匿灾情,有放赈紊乱的现象出现。究其原因,无非是官员们对灾情未能引起真正重视,或只顾表现自己的政绩,为保住官位粉饰太平、弄虚作假。这些都对救灾造成了一定的不利影响。

再次,督办处未能协调好与部分民间慈善组织的关系,用人失察。督办处在冬赈时委托顺直助赈局办理,其过程基本顺利。但在对四五分灾村的赈济问题上双方持不同意见,督办处在掌握详细灾情的基础上认为,应对四五分灾村进行赈济,而顺直助赈局则以清代定例中的规定认为不应赈济,或以人手不够、资金不足为由推托不办。后来,督办处筹得资金,不得不委派各县知事会同督办处所派各路查赈委员长另行赈济。这一事件的发生说明,督办处在以民为本的近代救灾理念方面与保守的顺直助赈局沟通不够,未能与之进行有效的协调,导致始建于清代的顺直助赈局在办赈时仍保持清代陈旧的救灾观念。各地宗教团体积极参与到京直救灾中,发挥了一定作用,但督办处也存在与其沟通不畅的现象,从而影响了救灾效果。比如熊希龄就曾说:“水灾之初起时,余已与各教会通函,请出帮忙,然亦有置之不理者,可惜!可惜!若公教人均肯出来帮忙,不仅灾民之幸,亦国家之幸也。”督办处虽然充当了国家临时救灾机构的角色,但它并不是正式的国家权力部门,对顺直助赈局和宗教团体等民间组织没有直接的、绝对的领导权,由此导致政令不畅,影响救灾的进程。这也从侧面证明,尽早建立正式的、

具有权威的国家专职救灾机构的重要性。再有,在赈灾过程中发生了公理会(教会组织)布道员樊景文办理粥厂时的舞弊案件,虽然樊景文最后被绳之以法,判刑1年零6个月,但以上事件不仅表明京直救灾存在缺乏专业救灾人员的问题,也从侧面说明督办处用人失察。

虽然督办处组织的京直水灾救济活动存在着一些缺点和不足,但总体上仍然是民国初期组织的一次成功的大规模救灾行动。督办处在督办熊希龄的带领下倾尽全力、巧为谋划,克服了资金紧张、人员短缺等诸多实际困难,在社会慈善力量和相关政府部门的协助下,最终渡过难关,顺利地完成了此次救灾,在民国救灾史上留下了可圈可点的一页。

参考文献:

- [1] 李向军. 清代荒政研究[M]. 北京:中国农业出版社,1995.
- [2] 陈凌. 北洋政府时期荒政述论[J]. 菏泽学院学报,2006,28(1):87.
- [3] 邓拓. 中国救荒史[M]. 北京:北京出版社,1998:144.
- [4] 中国第二历史档案馆. 中华民国史档案资料汇编[G]//财政经济(七). 南京:江苏古籍出版社,1994:503-505.
- [5] 周秋光. 熊希龄与慈善教育事业[M]. 长沙:湖南教育出版社,1991:43.
- [6] 沈云龙. 皇朝经世文新编(五)[M]. 台北:文海出版社,1987:80.
- [7] 刘玉梅. 民国时期河北灾荒研究[D]. 保定:河北大学,2001.
- [8] 津埠官绅懈怠赈务[N]. 申报,1917-11-05.

(责任编辑:夏玉玲)