

民国最大的慈善赈灾团体：“华洋义赈会”

民国时期的政府,处在一种从传统“统治者”向现代“服务者”转型的过程之中。当时,天灾人祸频仍,政府在救济方面也确有一些难得的努力,但因战乱、腐败等缘故,往往成效不佳,饱受舆论批评。而填补政府的低效和失职的,正是民间慈善社团,故而民国时期,民间慈善救助团体甚多,如同乡会、书画会、青年会等,还有临时为赈灾而组织的慈善团、联合会等。

而在这众多民间慈善社团当中,救灾成效最大、救灾经验最成熟,对后世最具借鉴意义者,莫过于“华洋义赈会”。

提倡防灾事业

华洋义赈会的全称是中国华洋义赈救灾总会(China International Famine Relief Commission, 缩写为 CIFRC),可溯源至1906年,当时是一个由中外慈善人士设立的临时性公益机构,赈灾结束后即自动解散。1920年北方大旱,灾民高达2000余万,以“华洋义赈会”为名称的中外合办慈善赈灾组织再次出现,一度达九个之多,彼此各自为政。至1922年11月,各界慈善人士以华北赈灾的余款,成立了统一的“华洋义赈会”。义赈会成立后,发展很快,会员不断增加。到1935年,华洋义赈救灾总会下属会员达到十几个,成为当时国内最大的慈善赈灾团体。

义赈会的赈款,从成立到1939年,主要来自三个方面:政府拨款、国内外捐款及银行贷款。义赈会与政府有密切合作关系,因其办赈经验丰富,社会声誉很高,经常受政府委托直接从事赈灾工作,仅1920年华北旱灾和1931年江淮水灾救济,政府部门提供的赈灾款项就达到570余万元,成为其基金的重要组成部分。国内外捐款是华洋义赈会基金的主要来源,其中国外捐款又占了绝大部分,且以美国居多。国内历次灾害,美国红十字会、华灾协都会积极募捐,救助中国灾区,仅华灾协都会前后捐款就达1177余万元。国外捐款总计达1200万元。银行贷款是1931年以后的事,这笔钱主要用于举办合作社,进行农村放款,款项有限。

1920年赈济华北灾区的经验和教训,对华洋义赈会的发展理念有重要的影响。赈会同仁认为,当年赈灾成绩虽大,但治标不治本,赈款很快发放完毕,而灾民处境并无根本改善,故而防灾才是救灾的关键:“农民穷困,乃是灾荒之根本原因,若农民富裕,纵有凶岁,亦不致成灾。在美国等处,绝未闻农田歉收而农民流离死亡之事”,“凡是可以帮助农民增加生产力的一切设施,都



1937年9月,上海华洋义赈会工作人员在山东菏泽地震现场视察灾情,向灾民询问受灾情形。

有防灾的效能;兴办这些事业就是防灾”。

赈济会因此提出“筹办赈济天灾,提倡防灾事业”的办赈方针,将工作的重点放在了防灾上面,其具体措施主要有二:用以工代赈的办法兴办水利工程,兴修道路,改善排灌并便利交通;建立一种互助性的组织,壮大农民的经济力量,使他们摆脱高利贷的残酷剥削。前者属于救济防灾,后者更侧重农村建设。二者均具有治本的性质。

赈灾规模空前绝后

筑路、治河、修渠、掘井可以起到长期防灾的作用,义赈会为此投入了大量的财力物力,还成立了工程股,聘请美国人塔德为总工程师,负责对赈会所办工程进行勘察、设计、论证,并用以工代赈方式进行工程建设。在国内慈善团体中,只有义赈会有与工程技术相关的部门,并拥有自己的工程技术人员,这是它独特的“防灾胜于救灾”理念的结果。每当灾害发生,义赈会就在当地举办工赈,组织灾民进行工程建设,既救济灾民,又为当地修建一批永久性防灾设施。

据华洋义赈会总干事章元善称:自从确定了防灾方针以来,到1933年的12年中,新筑及修补的道路4000英里;整理河道、海塘,修理或新筑堤岸780英里;掘井6000余口;筑渠500余英里;所费赈款共计1016万元。

为增加农民收入,以增强其抵抗灾害的能力,1922年1月,义赈会设农利委员会,由英国人戴乐仁任主席,开展农村经济调查,以5000元资本试办农民借贷处。聘请对合作运动有深入研究的专家于树德来京主持义赈会的合作防灾工作。

合作社的形式有多种,有信用合作社、消费合作社等,功能也

不尽相同。华洋义赈会选择倡导信用合作社作为突破口,循序渐进,稳步推进合作事业的发展。建立和推广信用合作社向农村放款,可以解决农民急需的生产资金,对症下药,破解中国农村资金匮乏、高利贷横行的现实难题。义赈会曾坚定地公开表示:“我们所提倡的事业如恰当地农民之需要,则该事业必能不胫而走,畅行于各农村间,否则无论如何提倡,亦必扞格不入。”

赈会的合作运动以河北为起点。1922年8月,在香河县基督教福音堂诞生了中国史上第一个农村信用合作社。在义赈会的推动下,河北有合作社的县数从1923年的8个,增加到1935年的97个,合作社社数从8个增加到2613个,社员从256人增加到54567人。12年中,县数增加了11倍,合作社增加了325倍,社员数增加了208倍多。到1935年12月,成立了40所县联合社,其中14所得义赈会的承认;区联合社60所,有19所得义赈会的承认。由信用合作社到区信用联合社,再到县信用联合社,合作事业逐步发展起来。

1931年后,国民政府为救济江淮水灾灾民,把部分救济工作委托给华洋义赈会,华洋义赈会

把创办合作社救济农村这一在北方行之有效的与救助江淮水灾灾民结合起来,创造了赈灾的新模式,也把合作运动从河北扩展到长江流域的安徽、江西、湖南、湖北等省。12年间,义赈会共成立了6000余个农村合作社,向农民发放低息贷款,用于改善其经济条件。

合作社能够吸引农民参加,与义赈会的放款大都是长期低息贷款有关。义赈会创办合作社初期,利息定为年6厘。据全国土地委员会在抗战前对全国16省的调查,各种金融机构对农村放款,平均年利大都在2分到4分之间,4分以上的也很多,有的甚至高达10分以上,且多为短期,这使得缺钱贫困的农民望而却步。华洋义赈会的放款,对合作社只取年利1分2厘,各合作社对社员放款为周息1分5厘,最高不得超过周息2分。期限6个月至1年者占48.5%,1年至1年半者占9.5%,1年至2年者占1.4%,2年以上者占11.9%。这些优惠措施对农民有很大的吸引力。农民参加合作社后因经济条件改善,大都能按时还债,义赈会对合作社的放款从未出现过呆账,更少有债务诉讼纠纷,这在当时的农村金融服务中是前



1937年山东地震,上海华洋义赈会在曹县向灾民分发食物。

所未有的。

赈灾经费不到赈款4.5%

防灾之外,义赈会还频繁参与直接救济,如1927年华北西北旱灾,义赈会紧急拨款5万元用于急赈,在山东分会派专员视察灾区后,鉴于灾情严重,又决定向国内外募捐100万元用于赈灾。次年,从东北采购第一批1000吨粮食运往西北赈济灾民,同时还形成了一套完善的体制。

譬如,在赈款流向的严格控制方面,义赈会可谓做到了款不虚靡、涓滴归民。为管好用好赈款,华洋义赈会坚持两个原则:其一,严格成灾标准。义赈会希望有限的赈款用到最急需的地方,故在直接赈灾中,往往选择灾重之区和极贫之民,其成灾标准相当严苛:“水旱天灾而五谷不登,以致人民十分之七成感乏粮之苦,且其中十之三已陷于饥寒交迫之惨境”,“民间盖藏将尽而一时土质民情二者俱使农事难施者”,才是成灾,但是否赈济还有限制:“同时发现于互相毗连之十县或不相毗连之县份占该省县区总数之三分之一者本会始能为之筹赈。其他成灾程度不及此项标准者,悉为局部偏灾,应由当地筹赈”。如此制定标准,看似冷酷,实也无奈,民国之灾,往往规模甚大,动辄受灾人数高达百万千万,义赈会之能力终究有限。其二,以经济的方法办赈。所谓经济方式,用义赈会的解释就是:“堤路沟渠之建筑,既足以保障农田又足以增加税收,能生财而非消耗,故本会开支赈款,既以举办此等工程为范围,而收回赈款周转应付之意,遂从兹而起。于是定出办法,所放之款,均作借款论,庶几孳生不竭,常备不虞。”华洋义赈会的工程建设多采用这一办法,如河北的石卢工程,陕西的泾惠渠、民生渠工程,以及在各地所修公路,掘井等。

最难能可贵的是,义赈会很珍惜来之不易的赈款,所募赈款几乎全部用于赈灾。办理赈务的经费不及全部赈款的4.5%。这要归功于义赈会所建立的严格的财务制度,其财务收支当时由北京汤生洋行负责审计,结果在各年度的赈务报告中公布,以昭诚信。

事实上,义赈会的事业远非三言两语所能详尽。对义赈会的历史评价,《大公报》当年的一段报道可谓中肯:“(义赈会的事业)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,应看做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。”(据腾讯网)