

## 社会文化资本准入下的选聘条件

国民政府救济水灾委员会择才,首重经验与学识,其次为人品与资历。不过,这一条件在不同层级的赈务机构中排序不同。一般而言,在中高层的赈务组织中,现代学历所代表的文化资本凸显了重要性;而在基层赈务组织中,经验、阅历与人脉关系等社会资本,则无疑更有利于地方赈务的开展。

赈务组织的结构体系,往往采用类科层制的组织方式。应对1931年江淮大水的最高决策机关,即为国民政府救济水灾委员会。议行分开,执行机关下设调查、财务、会计稽核、卫生防疫、运输、联络灾区工作等七组。以江苏为例,委员会派遣的灾区工作组,下辖江北区赈务专员办事处和宁属区赈务专员办事处等省区赈务派出机构。办事处专员以下设干事长一人,置总务、文书、会计、运输四股。重灾县份,可依照工作组所颁发《查放通则》设立查放局,查放局成为县级赈务的执行机构。可见,由最高委员会到工作组,再到专员办事处、查放局,叠屋架构,横向分工与纵向统属关系严明,决策、执行、监督、反馈流程畅通。为适应上述科层化办公环境的需要,国民政府救济水灾委员会对赈务人员的学历与资历,均有较高要求。不同层次、不同种类部门的具体要求也不同。

国民政府救济水灾委员会职员履历强调的主要有两点:一是受教育背景和学历,这是一个前提条件,科层化的管理体制与文书运作方式对受教育程度有较高的要求。国民政府救济水灾委员会除一人情况不明外,余皆具高中或中专以上文凭,有的则是高校知名教授,从学历与专业上都能满足救灾工作的需要。二是任职自立,有无办赈经验,是否熟悉政府办公程序与环境。这些办赈人员的一个共同特点就是,大都在政府机关或企事业单位做过中层官员,很多直接就是银行经理、行长或公司董事长,具有丰富的实践经验和老练的操作能力。因此,无论其学历或资历,都比较合格,符合国民政府救济水灾委员会“才堪专任”的用人原则。

值得指出的是,国民政府救济水灾委员会吸收外国人担任决策顾问或财务稽查。1931年9月8日,国际联盟第十二届大会通过英国代表薛西尔关于由国联卫生部协助中国救济水灾的提议。9月15日,国联卫生部长拉西曼抵南京,先向卫生署长刘瑞恒询问灾区情况,随后与蒋介石商谈灾区整个防疫计划,并赴汉口长江一带实地考察。9月18日,国民政府救济水灾委员会聘拉西曼为卫生高等顾问,借以实施西方式的公共卫生防治。救灾组织人才梯队“中西结合,唯才是用”的特点,于此可见一斑,这也从侧面反映了民国时期救灾理念的进步。



1931年江淮大水致使40多万人死亡,是有记录以来死亡人数最多的一次自然灾害

# 民国时期救灾组织用人机制与荒政社会化

孔祥成 刘芳

“

1931年江淮大水催生了新型救灾机构——国民政府救济水灾委员会于1931年8月16日在上海宣告成立。鉴于以往地方救灾行政的负责人普遍存在贪污腐化现象,国民政府救济水灾委员会探索在传统官方与民间赈灾组织独立运营模式之外,寻求第三条道路。国民政府救济水灾委员会作为中央临时组建的专门救济1931年水灾的赈务组织,一改以前的救灾模式——由赈务委员会单独筹集资金和赈粮,然后拨交灾区各级行政机关、由省长、县长、区长挂帅,或依靠内嵌于民政部门的服务机关,来组织实施赈济,转而吸取了民间义赈的经验,参酌了西方应付突发事件的管理模式,自上而下地建构了独立的组织运营体系,简而言之,在中央成立了规模庞大的专门负责水灾救济的机构,在各地方也成立了规模巨大的运送体系和直接负责救灾事业的地方组织。

无论从组织体系、人员构成,还是从活动方式等方面来看,国民政府救济水灾委员会均是一个前所未有的新机构,彰显出“官主民办”与“官义合办”的组织特色。

从聘用原则上讲,国民政府救济水灾委员会延用地方查放员的标准或曰最大特点,就是“素具赈务经验”。因为办赈“不能以寻常政务论,宜注重得人,而不拘牵文法,是当尽量延请社会有声望、信用、经验之赈务人员,授以实行赈救之重任”。事实上,这一选才原则得到了较好的实施。在查放人员的选聘上,国民政府救济水灾委员会以才识、经验、名望为准则。“查放、急赈各县设置查放局,由专员遴聘操守坚正,心地慈祥,熟悉赈务者一人为查放长。每局置查放员十余人,事务员二人,除由专员及查放长延请担任外,由各该县长遴选能吃苦耐劳,乐为慈善,干练明达,清廉公正之邑人若干人,开单交由查放长按名接见酌量延请担任。”可见,上自查放长,下至查放员,其选聘都有素质和能力两方面的限制。

经过对地方人才的罗掘,国民政府救济水灾委员会基本上做到了“每一区都有以为有经验的赈务熟手引领”的初衷,较好地实现了其所定下的选聘标准与原则。从组织人才学的角度来看,也充分体现了官方赈务组织“官主(持)民办”的特点。

## 审查与监督双管齐下的约束机制

国民政府救济水灾委员会

制定了一整套制度化的规则,以作为选才的标准。但严格的标准不一定总是能够很好地执行,还必须借助于切实有效的机制,来保障制度的落实。因此,选聘人才的方法与途径,便构成标准实施的保障机制。为了确保赈务职员应聘者“达标”和录用后“敬业”,国民政府救济水灾委员会除了借鉴征求与荐举两种传统用人方式以外,还增设了资格审查与民意监督两道门槛。资格审查主要用于防范由信誉道德的失灵所带来的风险,而民意监督则主要是防范赈务人员录用以后可能会出现失职与舞弊行为,旨在通过多层审查与多重监督,建立起严密的就在风险防范机制。

首先,在对查放人员延聘的过程中,国民政府救济水灾委员会增加了资格审查环节,要求受聘的查放员要由地方荐举并取保于殷实商户。

其次,多重监督机制。如果仅把好选聘的入门关,尚不能有效地阻止腐化现象在赈务内部运营中产生。为此,国民政府救济水灾委员会建立了上级督察和群众监督的双向约束机制。以预算、查账、稽核等经济手段和民心、民意测评等综合指标来衡量办赈人员的绩效,随时接受民众举报。

总之,国民政府救济水灾委员会赈务组织用人范围之广,考

核之精,既有利于调动地方势力参与赈灾的主动性,更有利于赈务的推行。“举凡随查随放、营救、收容、赈抚流亡、掩埋丛葬、粥厂、保性等事,概行因地制宜,陆续举办”。结果,最大限度地动员和利用了当地的人力资源。无疑,正确的组织原则和严密的选拔机制,发挥了应有的效用。

## 社会精英参与下的委员会梯队

作为1931年江淮大水救灾中枢的国民政府救济水灾委员会,在“宁缺毋滥”的选聘标准和“随时淘汰”的录用机制的双重作用下,自上而下各级机构吸收了大量的民间人士,并委以重要职位。

从高层来看,决策圈与管理层的多位核心人物均系社会名流。如决定国民政府救济水灾委员会募捐方针的财务组财务委员会的委员们,正是设立代收窗口的银行或企业的负责人,许多还是当时义赈活动的代表性机构——上海募捐会的成员。他们与政府内政部、财政部、实业部、交通部等部门高官一起组成了国民政府救济水灾委员会高层决策和管理的领导队伍。

从中层而言,国家与社会的融合方式更是多样化。国民政府救济水灾委员会不断增加人员编制,吸纳社会精英,与之分权共

事。如委员会顾问杨格曾建议聘请南京中央大学、金陵大学教授凌道扬等人入会。“诸君热心灾赈,发愿筹款,赈济宁属六县灾民,并拟有进行计划”,委员会委员长宋子文接受建议,下令吸收这股新鲜血液,借助于专家学者智囊团的作用和高校特有的文化资本来支撑并壮大赈济事业。

在县级基层服务机构,国民政府救济水灾委员会更多地依靠社会贤达,以成就赈务。这主要是由于赈务人员多以志愿服务为原则,并不领取薪酬。如江北区赈务专员成静生在致委员会灾区工作组主任朱庆澜的电文中说:“唯经费在赈款内开支未免有碍义赈成规,静生亦万万不忍为此,近五年所办义赈,均属另筹。倘今日为官赈筹募经费,事实上又必办不到,仍恳主持迅请政府专拨办赈经费,分配各省支用。至专员、各查放长、所长自当全尽义务。”至于“本办事处干事长、各股主任干事及各干事仅支少数津贴,不领月薪”。“查放员、事务员需否津贴由查放长斟酌定之。”嗣后,他的建议得到了采纳,朱庆澜在回电中批复:“悉各省办赈经费已另行筹汇,一经汇到,应即拨还,专员及查放长、查放员全尽义务。”为了节约经费,降低办赈成本,朱庆澜在电文指示:“请多约能尽义务、自备资斧之人为盼。”为此,国民政府救济水灾委员会基层机构,一方面从政府机关借调办公人员,薪水仍由原单位发放。另一方面,急需吸纳大量的有经济条件和社会声望的地方精英,充实到赈灾队伍中来。

近代以来,士绅作为一个封建阶层已趋向衰落,他们在乡村公共建设中的作用也日渐式微。但农村社会结构的稳固及封建性的大量残留,使得绅士阶层消亡速度得以延缓,“中国的乡村精英到20世纪还继续存在着,而且在乡村社会的某些实际方面还巩固了他们的地位”。民国时期灾荒连年的自然-社会环境,反倒成为乡村精英兴办义赈传承身份的土壤。

国民政府救济水灾委员会通过用人制度的探索,一方面自上而下地大量吸纳社会赈灾精英,引起队伍结构发生明显变化:行政官僚所占比重大大减小,而职业和技术官员比例上升,组织成员构成趋于合理化,并促使救灾机构职员群体的学历、专业、阅历、背景、威望等现代性社会文化资本所占比重攀升。另一方面,借鉴了荐举、担保等传统用人制度和合理内核,通过审查、监督、晋升等用人环节的缜密设计,为赈灾机构的自律提供了机制上的保障。之一新型的救灾组织用人制度,不仅凸现了1931年江淮水灾救济荒政社会化的特点,而且使得义赈的理念与经验在国民政府救济水灾委员会的救灾对策与制度中得到更多的体现。

(据《学术界》)