

中国华洋义赈救灾总会的工赈赈灾



工赈赈灾由来已久，民国年间广泛使用，被认为是最为科学合理的赈灾方式。自那时到现在，以工代赈不仅在赈灾中广泛使用，且已成为现今由政府投入，兴建公共工程，帮助贫困地区脱贫的重要手段。中国华洋义赈救灾总会(ChinaInternationalFamineReliefCommission)是民国年间著名的中外合办慈善救灾团体，其在民国年间的工赈赈灾成效显著，为社会各界瞩目。

华洋义赈会以防灾为本

1920年，华北发生自清末“丁戊奇荒”以来最为严重的大旱灾，灾区广大5省，灾民2000万人，中外人士纷纷设立义赈组织，奋起救灾。为统一领导，11月间中外各慈善团体的代表汇集北京，成立北京国际统一救灾总会为赈灾总机关，统一办理宣传、联络、采粮运粮、簿记稽核及卫生防疫等事务，提高了赈灾效率。从1920年12月至1921年8月，北京国际统一救灾总会共支出赈款15230787元，救济灾民7731611人。鉴于中国灾荒频繁的现实，为总结赈灾经验，统一管理赈余，由北京国际统一救灾总会发起，7个中外合办赈团代表汇集北京，共同组织一个永久性的中央救灾机关，成立了中国华洋义赈救灾总会（以下简称“华洋义赈会”）。

华洋义赈会在北京设立总事务所，统筹全国救灾防灾事宜，并协调与政府专设机构的关系。总事务所内设稽核、庶务、文牍、工程、档卷、统计、花签、农利8股，由总干事领导，对执行委员会负责。农利股和工程股是赈会的两个关键部门，前者以“增进农村福利、实施农赈、以及提倡合作运动”为中心任务；后者负责办理有关工赈及防灾工程的设计及实施。

华洋义赈会成立后，在总结华北赈灾经验的基础上，确定了工作重点。华洋义赈会的执委会成员大多参与了1920年华北灾区的赈济工作，他们认为，当年赈灾成绩虽大，但治标不治本，募集的赈款很快就发放完毕，而灾民的处境并无根本改善，只有从事防灾建设，才是解决灾荒问题的关键。因此，提出以“筹办赈济天灾，提倡防灾事业”为办赈方针，把未来工作重点放在防灾上，在具体实施上：（一）用以工代赈的办法兴办水利工程，兴修道路，改善排灌及便利交通。（二）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，后者趋重农村建设，改善农民经济，具有治本的性质。

多种多样的工赈方式

华洋义赈会的工赈主要有修筑公路、修渠治河、掘井抗旱等方式。

1.修筑公路。修筑公路是华洋义赈会防灾建设的一个重点。筑路沟通地区间的联系，促进当地经济的发展，灾时可以迅速地调入赈灾物资或移民就粟，而且公路还可发挥更长远的经济效益和社会效益。华洋义赈会成立不久后，1923年便在湖南筑成270里长的潭宝（湘潭至宝庆）公路，这是湖南省的第一条公路。竣工后，华洋义赈会继续负责10年的养路费，把该路建成为湖南省的“样板路”，并由此引发了湖南省的筑路热潮。

贵州省安顺—贵阳—赤水路，全长350英里，是赈会又一项大型以工代赈工程。1927年动工，参加筑路的工人最多时达到20万人，修筑桥梁涵洞者达2000余人。该路的修通，使贵州省的公路交通与长江的水路联运成为可能，并使云贵公路联网。此后，贵州省又修通了至湖南宝庆的公路，便利了云贵高原地区与外界的联系。

1928年至1930年西北大旱灾，造成大量人员伤亡与巨额财产损失，有600万人口的甘肃省死亡250万人以上。华洋义赈会在勘灾时注意到，除自然因素外，道路险阻、救援人员和物质无法进入是造成这一惨状的重要原因。

此时，陇海铁路西段刚延伸至陕州（今河南省三门峡市）。而西安和兰州之间的交通是一条山坡多、“崎岖峻峭险阻尤多”的土路，汽车或载重大车在经过“亭口山”等处时，必须再用四头至六头骡马拖拉才能通过，但如遇雨天仍然无法通行。交通不便阻碍了甘肃与外界联系，严重制约了当地社会经济的发展。于是，华洋义赈会决定赈灾与建设并举，把美国华灾协济会捐助的

40万元分成两部分。用其中的5万元，先行赶办急赈，建粥厂、收容所等救济灾民；用35万元招募身强力壮者以工代赈修建和改造西安至兰州间的公路，使汽车可以畅通无阻。1931年8月，全长1350里的西兰公路正式开工修筑，原来两地间20天的路途，现在汽车只要4天就可到达。更为重要的是，此路的修通，改善了两省农民的生活状况。

2.修渠治河。工程股聘请美国人塔德为总工程师，并在全国招募工程技术人员。1928—1930年，西北大旱灾发生后，华洋义赈会决定开发当地水利，以工代赈修建绥远民生渠和陕西泾惠渠两个大型水利工程，提高西北地区抵御自然灾害的能力，同时发挥赈灾与防灾的综合效益。

民生渠是引黄河水灌溉阴山南坡的大平原，渠口位于包头县磴口镇东南2.5公里处，干渠长60公里，向东注入黑河，设计灌溉面积25万亩，工程总投资75万元，其中绥远省政府出资30万元，赈会承担45万元。工程于1929年夏动工，历时两年，1931年6月22日开闸放水。当时有人兴奋地评价这一灌溉工程，“此不独为吾国重要之灌溉工程，亦晚近赈灾事业中之最堪称述者也”。

华洋义赈会修建的水利工程，最为成功的是泾惠渠，它引泾河水灌溉关中的土地。华洋义赈会与陕西省政府联合组织渭北水利工程委员会进行通盘筹划。工程由时任陕西省水利局长兼总工程师的水利专家李仪祉主持，他首先着手恢复引泾河灌溉，在郑国渠的旧址张家山峡口处修建拦河坝，左岸修建了三孔进水闸。拦河坝为低重力坝型，高9.2米，坝顶溢流。整个工程历时5年，耗资167万元以上。泾惠渠建成时灌溉面积即达到了57万亩，是当时建成的最大的农田水利工程，此外每年还可征收水捐18万元，用于省内其它水利工程建设，经济效益与社会效益十分显著。

治河方面。1921年黄河冲决山东利津官家坝，形成大面积泛

滥区。洪水过后，工程股派出工程技术人员并出资36万元，协助山东省政府堵塞决口，使黄河回归故道，25万流亡灾民得以重返故里，生产复业。

长江出三峡进入湖北省境内，汇入汉江后，形成肥沃的江汉平原。但由于江汉平原地势低洼，加之堤防年久失修，每至汛期险象环生，长江、汉江常常冲毁堤坝，泛滥成灾。1921—1927年，华洋义赈会在沿长江、汉水的险工弱段处，修筑和加固堤防90余英里，用款165万余元，使防洪标准大为提高，增强了当地人民抵御洪涝灾害的能力。

3.掘井抗旱。掘井灌溉是防止旱荒的重要手段。华洋义赈会测算，“每一水井能灌溉地亩25亩至35亩，可以永久防止旱荒”。1920年华北大旱，灌溉的迫切性尤为突出。华北地区的地下水资源十分丰富，于是，华洋义赈会在华北大放发放凿井贷款，支持农村抗旱。从1921年起，华洋义赈会在定县开始大规模凿井，经过不断努力，到1925年定县一带已有井3572口。

1928年河北、山东大旱，华洋义赈会拨款20万元，贷给农民“掘井之用，藉兴水利”，在两省十县共打井1936口，防旱成效显著。由于掘井“简便易行”，一般贷款100元左右就能掘井一口。而“地上有了一口井，生产量就可以增加一倍甚至三倍”，能明显提高农民的抗旱能力和增加生产。因此，华洋义赈会不断拨款支持这一事业，设立了掘井专项基金“孟井贷”和“旱井贷”。井水灌溉事业的发展，有效地提高了农民抵御旱灾的能力，并且提高了农田的复种指数，一些地方的农产量较前大增。

以工代赈的科学性

华洋义赈会是中外合办的慈善团体，主要经费来自国外，管理严格，这种背景使其更重视赈灾的科学性与经济性，充分发挥赈灾资金的效益。

华洋义赈会认为，急赈救一

时之急，工赈则可增进社会生产力、铲除灾源并筹各地永久之福利。因此，将以工代赈赈灾奉为“唯一不二之原则”，赈灾时，坚持：（1）对灾民不空施金钱；（2）对灾民不空施粮食；（3）壮丁使之从事相当工作，养家糊口；（4）粮食缺乏之处，以粮食为工资；（5）工资按工作单位，核实施给。华洋义赈会以防灾为己任，标本兼治，工赈是使两者达成一致的最好办法：通过组织灾民劳动，以实物的形式对灾区进行基础设施建设投资，一方面为灾区重建和今后发展创造物质基础，另一方面为灾民提供短时就业和收入。

工赈赈灾的优点明显。首先，直接赈谷、赈钱只是施惠于一时，无法使灾民从根本上改善处境，而工赈兴建起有利于未来发展的水利工程，恩泽后代，受益无穷。基础设施的建设有利工赈地区的持续发展，增强抗灾能力，泾惠渠便是成功的范例。其次，工赈能调动起灾民的积极性，并起到保护劳动力的作用。工赈改变了灾民因灾受创而失去对生活的信心，帮助他们鼓起生活的勇气。工赈需要灾民较长时期的参加劳动，并从中得到救济，使灾民，主要是青壮年农民不致流离失所。第三，工赈在灾荒中使百姓有事可做，有饭充饥，增加就业；工赈利用灾民廉价劳动力降低工程投资、安定了社会秩序。工赈把赈济资财变成生产费用，有利于灾区的可持续发展。

工赈应用较为灵活，不仅灾时，平时的各种公共设施建设也可使用，如植树造林，改善生态环境等。河南华洋义赈会在1923年以工代赈疏浚河道，并在惠济河沿岸植树，仅1926年即植树51000株。次年，又在西关外购地40亩，作为苗圃，以期扩展造林面积。

由于工赈有良好的社会效益，可以兼顾眼前与长远利益，民国各级政府都对实行工赈持积极态度，这也使得华洋义赈会的工赈工程得到各级政府的支持。绥远民生渠，由华洋义赈会倡导，绥远省政府响应，双方各出一半经费，共同修建。工程紧张时，绥远省政府甚至调动军队参加挖掘土方工作。渠成之后，农业收成也大有好转。修筑西兰公路时，政府出资20万元以补华洋义赈会经费之不足。贵州省政府则令各县帮助招募灾工，协助华洋义赈会修路。

作为慈善团体，华洋义赈会取得的成就是巨大的，其明确的防灾方针，辅之以工赈方式，使其完成了一般慈善组织无法完成的工作。在当时政府赈灾乏力、地方防灾设施薄弱的情况下，通过工赈赈灾，帮助灾民自救与发展，实现救济与发展生产并举，其经验有一定的普遍意义。

（据《北方论丛》）