



1931·救灾社会化

孙语圣 著

安徽大学出版社

1931·救灾社会化

孙语圣 著



安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

1931·救灾社会化/孙语圣著. —合肥:安徽大学出版社,
2008.6
ISBN 978-7-81110-469-1

I. 1. . . II. 孙. . . III. 水灾—救灾—研究—中国—1931
IV. D693.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 079387 号

1931·救灾社会化

孙语圣 著

出版发行	安徽大学出版社 (合肥市肥西路3号 邮编 230039)	印刷	合肥中德印刷培训中心印刷厂
联系电话	编辑室 0551-5108438 发行部 0551 5108397	开本	710×1000 1/16
电子信箱	ahdxchps@mail.hf.ah.cn	字数	300 千
责任编辑	王先斌	印张	23.5
封面设计	孟献辉	版次	2008 年 6 月第 1 版
		印次	2008 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81110-469-1

定价 35.50 元

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

[目 录]

绪 论 1

第一章 在民国自然灾害的时空中:1931 年水灾的
典型性分析 26

第一节 民国时期自然灾害灾况
——以 1931 年大水灾为中心 26

一、民国灾荒概述 26

二、时空比较:1931 年水灾灾况分析 29

第二节 比较研究:1931 年水灾的致因与影响 41

一、水灾致因 41

二、水灾影响 48



第二章 灾害救治社会化的动因与条件 57

第一节 民间慈善救荒传统的承续 57

一、从时间看,中国古代慈善事业更多由民间社会

来经营运作 59

二、传统民间互助合作之风隆盛,披被甚远 60

三、慈善救灾传统的浸泽,育化民国慈善家群体生成

的文化氛围 62

第二节 近代经济的发展和新兴社会力量的成长 65

一、近代工商业的发展 65

二、新兴社会力量的成长 70

第三节 大众传媒的强力助推和近代交通的发展 80

一、大众媒介的强力助推 80

二、近代化交通通讯的发展 86

第四节 近代民族国家思想的播扬与政府的“让渡” 95

一、近代民族国家思想的播扬 95

二、政府的“让渡” 100

第三章 灾害救治的社会化设置与路径取向 107

第一节 社会化的救灾理念与社会设置 107

一、社会化的救灾理念 107

二、组织设置·····	117
三、立法设置·····	123
第二节·政府与社会之间:官赈的义赈化取向·····	133
一、救灾原则·····	134
二、机构设置与人事任用·····	142
三、赈济程序与方法·····	146
 第四章 灾害救治社会化的资源动员与信息 交流·····	 158
第一节 社会对灾害与救治的严重关切·····	158
一、从对灾情与灾因的关注和思考看·····	159
二、从时人对救灾的建言献策看·····	167
第二节 救灾资源的社会化动员与信息交流·····	188
一、人力资源动员·····	188
二、物力财力资源动员·····	213
三、信息资源与社会监督·····	266
 第五章 灾害救治社会化的绩效与困境·····	 283
第一节 救灾社会化的绩效分析·····	283
一、“群策群力”、“集腋成裘”——救治的成绩·····	283
二、“灾重款绌”、“杯水车薪”——存在的问题·····	305



第二节 救灾社会化的困境与异常问题	315
一、制约救灾社会化能效的因素	316
二、社会化中的异常问题	331
结束语	344
参考文献	352
后 记	371



绪 论

自然灾害总是与人类的生息行止齐肩并踵,自从有了人类,灾害也便产生了。也就是说,灾害是相对于人类和人类的生存与发展而言的。从这一角度说,一部人类产生、发展的历史,即是一部漫长、厚重,充满腥风血雨、哀号惨啼的灾害灾荒史。在人类悠长屈伸的历史轨道上,每一脚步的迈出,都历遭无量的海田沧桑、物变人非。出于生存的本能和得天独厚的特质,几千年来,人类一直与灾害进行抗争,提出并实践愈来愈多、愈来愈完善的救灾治荒的思想、政策、措施、制度、技术。这便是灾害救治问题。

选择民国这一政局纷乱、战争连绵、经济动荡的历史时期来研究灾害救治问题,不免给人以一种啼笑皆非的感觉。然从救灾史的角度言之,民国恰恰是中国荒政发展史上的重大转折时期,也是救灾社会化最生动、最关键的历史时期,具有研究的典型意义。

笔者对中国近代灾害救治问题的学术关注已有数年,前彦时贤的相关论述颇多颇深,论题多样,视点各异,旨趣有别,但仍给人以一种意犹未尽的感觉。所以,有一个问题始终萦绕于笔者脑际,即救灾的社会化问题。笔者以为,这是贯穿于近代中国灾荒救治史的一条显线,是研究中国近代自然灾害救治史的一个新视角。一般灾害救治问题都可以置于社会化的平台上,或在社会化的经纬之下,进行重新解读。

自然灾害的救治是有历史性的。近代以降,西学东渐,在欧风美雨的强劲吹打下,在一片自强御侮的抗争声中,中国社会的近代化历程启动了,呈现出一种由远及近、由点到面、加速变革的趋势。



自然灾害救治这一关系人类生存与发展的永久重大主题，概莫例外地裹挟于变革的大潮中。暨至民国时期，北京政府和南京政府迫于日趋严重的灾情和各种社会压力以及维护自身统治的需要，借鉴西方模式进行了救灾体制的整体重建，在民国社会特有的历史发展情境中，救灾社会化的体征愈发彰显昭明：近代经济的发展和新兴社会力量的成长以及政府的无奈让渡，加之传统相关因素的传承，共同构建了救灾社会化的动力机制；政府与民间在组织、立法等方面进行社会化设置，并且表现出政府救灾民间化或社会化的趋向；政府与社会在人力、物力、财力方面进行全社会的广泛动员以及救灾信息资源的社会化交流等。

民国时期民穷国破，天灾人祸交织纷呈，人为灾难与自然灾害轮番肆虐，有时纠缠在一起，致使灾害救治举步维艰，灾害救治社会化历程充满曲折和矛盾。财力是自然灾害社会化救治的最大的制约因素。财力吸纳乏力与结构畸偏、外患内乱的侵扰耗损、奢糜社会风气的流行等，可从当时严重的代食品现象等问题上得到说明。像历史上常见的米禁与禁民移境就食、政府权力扩张与社会空间挤压的冲突等社会异常问题，都可从社会化困境的角度来做解释。

这些都是笔者非常感兴趣的问题。本人是在查阅中国第二历史档案馆、上海市图书馆近代文献室、上海市社会科学院历史所资料室、南京图书馆古籍部等所藏档案、书籍以及民国时期大量的报刊资料并参借前人研究成果的基础上进行研究的。

另外，当代救灾的社会化潮流，也为笔者提供了沿波讨源的历史研究路径，从现实看历史，从历史观现实，都是很有意思的治史方法。现实世界的存在往往可以在历史中找到它的源头和影子，即所谓以史为鉴；历史上的故旧也常常演化成新的现实，即所谓预测未来。这就是历史研究的价值和活力之所在。



学术界对民国时期灾害救治的研究相当宏富,可谓车载斗量,卓识慧见,异彩纷呈。^①但通鉴各家所说,尽管研究成果丰硕,但仍存在不少空白和薄弱之处。

首先,论题较为零碎,或以某年重大灾害为例,或以某区域为对象,或以某救灾组织为内容,甚或进行某种救灾方式、救灾措施的研究。当然,这种研究自有其长处,但缺乏系统性。本书虽呈以个案研究的面貌,然从社会化视角对民国时期这一最富有典型意义的灾害救治进行全面、系统的研究,能够较好地窥视该时期灾荒救治的“全豹”。

其次,就对民国史的研究而言,也富有学术价值。它的研究不仅在于揭示民国时期频繁而严重的灾荒对当时政治、经济、文化、民众生活等各方面产生的广泛、深刻的影响,更重要的是通过灾害救治理念、组织、立法、资源动员,来认识民国社会独具的特点,揭示它在中国历史进程中的特殊性和在中国近代化路途中的地位。灾害及其救治是窥视一个社会臧否的窗口。通过这扇窗口,能使民国史的研究深入社会生活的最深处,以实现现代社会史注重下层民众、“自下向上看历史”这一治史旨趣。从救灾史的角度去诠释民国社会,有助于丰富民国史研究的内涵,推动对民国社会史、经济史、政治史、法制史的深入探讨。

再次,从现实来看,自然灾害救治社会化也是一个必须严肃面对的重大的社会、政治、经济问题,特别是许多与社会化趋势相违背的问题,都值得我们冷静地观察和审慎地思索。这既有历史的惯性包袱,又有现实的情势驱策。历史的惯性包袱具体表现为:首先,救灾物质资源来源渠道相对单一,多元化的捐助和救助主体体系没有完全形成,救灾款项基本依赖政府的财政划拨;没有很好地创制组织和立法等社会化设置来激励社团、企业和个人等其他主体参与救灾,即非政府组织的作用发挥严重不足。其次,救灾的人力与智力

^① 在“学术史”部分有详细的交代。



支持网络不够宽阔,未能全方位地动员和组织社会各业人士献策献计,并为其提供展技施能的一个平台或一条渠道。第三,救灾的监督机制不健全、不完善,缺位或真空的地方和环节有待于弥补、填实。第四,救灾立法滞后,没有形成一套综合的救灾法律体系,减灾救灾立法的权威性不高,基本是一些低层次的行政性法规。而民国灾害救治所彰显的浓烈社会化色彩,恰恰可弥补上述的不足,对现今推动救灾体制改革、建立健全救灾机制,无疑就是一面光亮的镜子。

灾害释义 有必要对几个概念作一界定,以使研究与讨论有基本的语境。综观历史,对灾害的释义多种多样,千差万别,仅以现在



学者的解注就有几十种。^① 概而言之,灾害有这些特点:一是由不可控制或未予控制的异常力量引起的(包括自然、人为的因素);二是给人类生命财产和生活生产秩序造成伤害和破坏。也就是说,灾害是相对于人的存在和发展而言的,不然则无意义。所以,我们把灾害定义为:由于自然变异、人为因素或自然变异与人为因素相结合的原因所引发的对人类生命和财产以及人类生存和发展环境造成破坏与损失的现象和过程。^② 灾害一般由灾害源、传灾载体、灾

① 延军平认为,灾害是指给人类生存带来祸害的现象和过程,包括自然灾害和人为灾害两类;自然灾害则指给人类生存带来祸害的自然现象和过程(《灾害地理学》,陕西师范大学出版社,1990,1页)。陈玉琼认为,灾害是与人类社会接触时产生的不均衡状态,给人类的生产和生活带来不同程度的损害(马宗晋主编:《灾害与社会》,地震出版社,1990,291页)。孟昭华把灾害定义为:由某种不可控制或未予控制的破坏性因素引起的、突然或在短时内发生的、超越本地区防救力量所能解决的大量人群伤亡和物质财富损毁的现象(孟昭华、彭传荣:《中国灾荒辞典》,黑龙江科学技术出版社,1990,91页)。中国灾害防御协会在《中国减灾重大问题研究》(地震出版社,1992,6页)中,虽未对灾害下一个精确的定义,但做了一个概括性的说明:由于地球、天体不停的运动变化,从而推动地球各个圈层发生时大时小的变异,当这种变异达到一定程度时,造成人口伤亡与经济损失,便构成自然灾害。何贤杰认为,灾害是由自然的作用或人类的活动或两者叠加所造成的对人类生存和经济社会的发展的危害,它具有自然与社会的两重性、不可避免与可防御性、系统性与群发性及区域性、突变性与渐变性的特点(中国灾害防御协会:《中国减灾重大问题研究》,地震出版社,1992,150~152页)。范宝俊则说,灾害是指给人类生命、财产造成损失的现象和过程,它包括两方面的要素,一是灾害本身的特征,二是灾情(范宝俊主编:《人类灾难纪典》,第1卷第1编,1页)。20世纪30年代,著名学者邓拓采用历史归纳法和阶级分析法,得出灾荒“乃是由于自然界的破坏力对人类生活的打击超过了人类的抵抗力而引起的损害;在阶级社会里,灾荒基本上是由于人和人的社会关系失调而引起的人对于自然条件控制的失败所招致的物质生活上的损害和破坏”的结论(邓拓:《中国救荒史》,北京出版社,1998,5页)。郭强认为,由自然变异、人为因素或自然变异与人为因素相结合原因引发的对人类生命财产和生存条件造成的危害即为灾害,它由灾因、灾发、灾时、灾强、灾区或灾域、灾果等过程或环节组成(郭强等:《灾害大百科》,山西人民出版社,1996,1045页)。张建民认为,灾害是指任何一种超出社会正常承受能力的、作用于人类生态的破坏。这种破坏是由破坏力通过破坏过程最终导致破坏性后果(张建民等:《灾害历史学》,湖南人民出版社,1998,2页)。

② 马宗晋等:《灾害学导论》,湖南人民出版社,1998,63页。



害受众三部分构成,所以灾害的发生与否,与灾害源的强弱、受众(人类社会)的抗御能力(人口数量与质量、社会经济水平、科技水平、社会组织功能)有密切的联系。由于诱因的不同,灾害便有类型之分,即通常所言的自然灾害与人为灾害。自然灾害是以自然变异为主因产生的并表现为自然态的灾害,如常见的水旱灾害等。此其一。将以人为影响为主因产生的且表现为人为态的灾害称之为“人为灾害”,如人为原因引起的交通事故、工程事故、房屋火灾等。此其二。由于人与自然关系的复杂性,按起因进行灾害分类并不这么简单,如由自然变异引起的但却表现为人为态的灾害一般称之为“自然人为灾害”,如太阳活动峰年引起人类疫病的流行等。此其三。把因人为影响所产生的但却表现为自然态的灾害相应称之为“人为自然灾害”,如滥伐森林引起的水土流失。此其四。就本书的研究对象来说,以第一种解释为主,兼之以第三种、第四种,为研究方便,姑将三者合称为“自然灾害”。^①

当然,人类自古以来,特别是近代以降,随人类干预自然力度和范围的加强和扩张,纯自然意义上的自然灾害是很少的(如地震等),也就是说,自然灾害具有两重属性:一是自然属性。所谓自然属性,即各种自然灾害的发生离不开特定的自然环境与自然条件,如天气的异常变化引发洪水、干旱、寒潮、雹灾等;海洋的异常运动导致风暴潮、海啸、海水入侵等;地球地应力的释放和坡岩的位移诱发地震、崩塌、泥石流等。从更高层次看,由于地球运动状态的改变,致使岩石圈、水圈、生物圈、大气圈的异常运动、变化,被认为是导致自然灾害的根本原因。二是社会属性。自然灾害是相对人与人类社会来说的,是自然界的“异常”变动对社会的经济、政治秩序和人们生产、生活造成的损害,在灾害的后果上体现其社会性。人既是自然灾害的承受体,同时又是它的制造者。伴随社会的快速发

^① 关于灾害种类划分的详情,可参看陈兴民、郭强所著的《减灾非工程性措施研究》一书(天津人民出版社,1998,1~17页)。



展,人类在防治灾害、优化环境的同时,更多地向大自然索取越发稀缺的资源,而排出环境越发难以吸纳的废毒物质,加剧生态的恶化,表现为人为自然灾害的增多,遑论人为灾害了。^①

灾害与灾荒也是一对似同非同的概念,有必要予以澄清。其实,灾荒是灾与荒的合称,灾即灾害,荒即饥荒,“则是天灾人祸之后因物质生活资料特别是粮食短缺所造成的疾疫流行、人口死亡逃亡、生产停滞衰退、社会动荡不宁等社会现象”。^②这个释义比较细致、科学,特别是把灾与荒区分开来理解。但随着灾荒史学科研究的深入和现代救灾实践的发展,此种解释还是有些欠缺,尤其是没有将精神的荒废、精神家园的摧残纳入“荒”的内涵之中。在民国灾荒史研究中,这是一块较大的“可开垦地”。在夏明方先生定义的基础上,我认为,荒是天灾人祸所造成的灾民食物的匮乏、人民死亡流离、经济停滞衰退、社会动荡不安以及灾民精神的创伤。不过,为研究的方便,本书把灾与荒一并纳入“自然灾害”的范畴。

自然灾害救治 各种自然灾害都不是孤立的,而是互相联系的。几种灾害在某一时空的集中发生形成灾害群;许多强度大的灾害常常诱发或引起一系列灾害(即次生灾害,如地震引发滑坡)和社会动荡(即衍生灾害,如灾害中的犯罪行为、家庭破裂),从而形成灾害链;灾害群与灾害链构成灾害系统。灾害系统的形成、运动与太阳的活动、地球的整体及其各个圈层的物质异变交错影响、互为制动,并且又与人口、资源、环境、社会经济的状况及变化发展相关涉,从而形成更大的系统,即天—地—生—人的巨系统。自然灾害系统只是这个巨系统的子系统,而上述的气象、洪水、地质、地震等类灾

^① 牛文元在《中国自然灾害总体评价的指标体系研究》中给自然灾害所列的七大属性(多样性与复杂性、突发性与记忆性、反馈与伴生性、放大性、风险性、预测性、可逆性与否),笔者认为应称为七大特点。

^② 夏明方:《民国时期自然灾害与乡村社会》,中华书局,2000,25页。马罗立(Walter H. Mallory)在《饥荒的中国》一书中对其解释则非常简略,“灾荒者,基于天然原因而致食粮供给之失败也”(民智书局,1929),这大概与作者研究的落脚点有关。



害又是自然灾害系统的子系统。灾害的救治牵涉灾害的发生、运动与多种关联。所以,我们必须以系统、全面的观点来看待灾害的救治问题。这是现代减灾的基本看法。

现代减灾(此处的灾含自然灾害、人为灾害或自然人为灾害、人为自然灾害)包括灾害监测、预报与评估、防灾、抗灾、救灾、灾后援建等几个前后衔接、互相联系而形成的一个完整体,这在减灾领域早已获得共识。本书的“自然灾害救治”与减灾是个什么关系呢?因缘于民国社会特定的历史发展阶段、减灾工作的实际情形和囿于史料的制约及本书写作的视角等,这里的自然灾害救治(简称“救灾”)侧重于上述的救灾(指灾害已经发生和灾后最急迫的减灾措施)、抗灾(指在灾害的威胁下对固定资产所采取的工程性措施,如河道、堤坝的兴修)、灾后援建(指生产的恢复、家园的重建)三个方面,兼及其他,与作为现代减灾中一个阶段或部分的救灾有所不同,且重点针对自然灾害而言。结合中华民国的社会历史背景,简言之,自然灾害救治主要是指在自然灾害频繁发生或严重威胁、损害之下,由政府和社会所采取的紧急应灾措施和着眼于长远规划的根本性防御对策,以维持民命、防止或挽回损失,借以增强民力,稳定社会。它主要包括临时性的急赈、收容、调粟、冬春赈、农赈、工赈等一系列过程和日常性的仓储、林垦、兴修水利等重要举措,及其贯穿其间的相关思想、制度、管理等。就其表现形式、质态与历史性而言,既有临时的、物质的、工程性的、传统的,也有长久的、精神的、非工程性的、近代的。

自然灾害救治也有异于通常说的荒政、救济及救助等概念。所谓荒政,是指政府救济灾荒的法令、政策措施和制度。它具有两个规定性:荒政是通过国家政权组织来实施的,是国家管理职能的具体体现,并与一定的政治、法律制度和相应的社会经济结构联系在一起;荒政的实施对象是全体国民,主要是生产者。^① 自然灾害救

^① 参见陈向军:《清代荒政研究》,中国农业出版社,1995,2页。



治则不完全等同于此,从救灾主体来说,前者表现为政府和社会的双重主体,甚至社会主体的重要性大于政府主体,另外,前者的近代性特质与内涵也是后者所无法比拟的。救济与救助的外延则显得较为宽泛。20世纪40年代,柯象峰在《社会救济》一书中说,社会救济“就是人与人之间的关系或社缘因某种疏忽、脱节、失调或冲突,而发生不幸、不良、不平或不安之状态时,而加以援助、纠正、调整或改善的一种社会工作及现象”。这种不幸、不良、不平、不安的状态,往往是由自然的、历史的、特别是各种不合理的社会制度所造成的。救济的对象是贫民,尤其是贫民中的不幸者,“社会上的畸零人”,如鳏寡孤独者、失养的儿童、娼妓、婢妾、废残疾病者、低能者、乞丐、流民、灾民、失业者等。^①从现代社会保障看,社会救助是国家和社会依照法定程序和标准,向各类陷入生存危机的社会成员提供最低生活保障,助其缓解以至克服贫困,维持社会的稳定机制。它有这么几层意思:社会救助是国家和社会的一项义不容辞的责任,也是公民的一项基本权利,且以国家立法的形式加以保证;实施的对象是无法维持最低生活水平的社会成员;救助水平在整个社会保障体系中是最低的,既强调社会公平,面向全体成员,又兼顾社会效益,施放钱物不可过多,以免被救助者产生依赖性、惰性。^②从实施对象看,救济与救助比自然灾害救治要宽博得多,主要是社会弱势群体,并非仅是灾民,其活动更多地体现在社会行政与民政工作之中。其实,说自然灾害救治的对象就是灾民也有些欠妥,根本的目标还是预防和遏制灾害的发生,以免制造灾民或制造出更多的灾民。至于这个根本目标在整个救灾体系中占据何种地位,拥有多大的空间,则是另外一个问题。也就是说,自然灾害救治的对象可区分为实体灾民与虚拟灾民两部分。实体灾民,就是自然灾害发生后

^① 柯象峰:《社会救济》,正中书局,1946,1~11页。

^② 参见张彦、陈红霞:《社会保障概论》,南京大学出版社,1999,119~120页。多吉才让:《新时期中国社会保障体制改革的理论与实践》,中共中央党校出版社,1995,228页。孟昭华:《中国灾荒词典》,黑龙江科学技术出版社,1990,94、112页。



实实在在产生的灾民；虚拟灾民，则是从长远着眼通过采取根本性措施预计可减少的灾民，也就是说；若不采取这种对策，便可能产生的灾民。从实施理念看，传统的荒政依据儒家的“仁政”思想，以维护统治为目的，并带有浓烈的施救者居高临下、被救者感恩戴德的意味。近代社会救助反之，体现出鲜明的政府责任意识。民国时期的自然灾害救治，则介于两者之间，不过，民间社会的责任与义务意识要更重些。从实施主体看，两者大体相当。社会救济、救助的症结是贫困问题，在此点上，自然灾害救治与之确有相当的关联。

由于不同的学科对灾害(这里主要指自然灾害)的解释有异，相应地就有不同的关于灾害救治的诠释。^①

自然灾害救治社会化 社会化问题是中国近代历史演进的一个基本特点；社会化也是研究中国近代史的重要视角和基本思路之一。学术界关于“社会化”一词的解释见仁见智，但总体上可分为两种：一是指个人参与社会生活，通过交互活动习得知识技能和行为

① 灾害社会学认为，人的生存是一个需要被不断满足的过程。这个过程由劳动、收获及消费等要素构成；这些要素及互相关系发生作用，常受自然灾害因素的影响和制约，造成其缺位或中断。所以，从社会学意义上说，灾害就是人的需要(物质与精神)满足过程的非正常中断。那么，灾害救治可以理解为：政府和社会以人中心，通过一系列手段和措施，限制、阻遏以至消除造成人的需求环节中断的自然与社会因素，强化人及社会的抗灾能力，保持人的需求的顺畅有力。从经济学意义上来说，灾害问题的实质即是经济问题。灾害是可以计量的经济损失，它包括人类创造的各种物质财富、人的生命与健康、各种自然资源以及人们正常的生产、生活秩序和精神的损失、损害、紊乱。根据此论，灾害救治就是采取以经济为支撑的各种法制的、社会的、行政的、工程与非工程的手段，尽可能地降低灾害造成的经济损失。不论是灾前预防、灾时控制，抑或灾后援救，都是以投入相应的人力、物力、财力为条件的，经济因素是解决灾害问题的客观基础。从社会保障学意义上来说，灾害救治即是以灾害社会保险、灾害商业保险、灾害社会救助、个人积累保障为形式，对受灾人及其家庭在灾后进行相应的损失补偿，保障受灾人的基本生活，来维护政治、社会稳定和保持经济发展。从历史学意义上来说，灾害救治更多倾向于从历史上发生的灾害中，探讨、总结灾害发生、演变的规律及其经验教训，为现实灾害研究和减灾决策及提高人们对灾害的认识水平，提供多方面、多层次的借鉴(参见王子平著《灾害社会学》、郑功成著《灾害经济学》、曾国安著《灾害保障学》、刘波等著《灾害保障学》、张建民等著《灾害历史学》，湖南人民出版社，1998)。