

UNRRA and CHINA

联合国善后救济总署 与中国

(1945—1947)

王德春 著

人民出版社

UNRRA and CHINA

联合国善后救济总署 与中国

(1945—1947)

王德春 著

人民出版社

责任编辑:陈来胜

版式设计:程凤琴

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

联合国善后救济总署与中国(1945—1947)/王德春著.
—北京:人民出版社,2004.6

ISBN 7-01-004341-8

I. 联… II. 王… III. ①社会救济-中国-1945—1947
②联合国专门机构-社会救济-工作-1945—1947 IV. D693.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 043391 号

联合国善后救济总署与中国(1945—1947)

LIANHEGUO SHANHOU JIUJI ZONGSHU YU ZHONGGUO

王德春 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

秦皇岛市晨欣彩印有限公司印刷 新华书店经销

2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10.875

字数:239 千字 印数:0,001—2,000 册

ISBN 7-01-004341-8 定价:19.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

《联合国善后救济总署与中国(1945—1947)》一书是王德春在他的博士学位论文的基础上,经过反复修改才拿出示人的专著。

“联合国善后救济总署”(简称“联总”)作为先于联合国而运作的一个临时性慈善救济组织,成立于1943年11月。它的主要使命是配合联合国军的行动向被盟军解放地区的难民提供紧急救济品和服务,帮助难民摆脱生存困境,并协助各国恢复交通、生产和贸易。在它存在的三年时间里,“联总”给饱受战争劫难的各国难民提供各种紧急的救济服务。1945—1947年,满载救济物资的“联总”船舶也将大批粮食、棉花、被服和药品运到中国,无偿地馈赠给中国人民。对于“联合国善后救济总署”在中国进行救济的情况,以往国内外学术界有人进行过一些研究,但对“联总”的援华政策、目的以及细节不清,评价也不一。有不少文章对“联总”在中国的活动及其援华政策还提出过批评,有的虽陈述了“联总”帮助我国从事善后救济的事实,披露了当时中国政府和“联总”的部分政策的分歧及其交涉过程,但由于材料的分散和档案材料未能为学者广为利用,致使今人对“联总”在中国的历史活动知之甚少,留下许多扑朔迷离的悬念。因此,“联总与中国”是一个值得研究的学术课题。

序

王德春从大西北到了改革开放的前沿——广州,是在我们

1

联合国善后救济总署与中国(1945—1947)

2

下攻读专门史(中外关系史)专业的研究生。在三年的攻读博士期间,他几次奔赴上海、南京、北京等地搜集材料。掌握了《联总在中国》、《联总驻华办每月报告》、《联总对中国人民的救济》等大量中外档案文献,随后他又以“联总与中国”为题作为他的博士学位论文。王德春非常刻苦,又善于思辨,经过努力,他掌握了大量第一手资料,对“联总”在中国的活动和政策作出自己颇有新意的品评。本书读后给人留下深刻印象。

第一,观点明确。他不同意全盘否定“联总”在中国的救济活动。他认为,在中国历经多年战争劫难,上千万难民在九死一生的紧急关头,美国、英国、加拿大、澳大利亚等国政府,通过“联总”将大量生活必需品和善后物资及时运入中国,无偿地馈赠给中国人民,拯救了无数苦难同胞的生命,在暗淡的近代中外关系史上写下闪光的一页。但他也认为:“联总”的事业基本上是一项美国的事业,“联总”的政策主要反映美国政府的立场,“联总”在某种意义上属于美国外交政策工具之一,它只不过是美国外交政策的道德工具,是美国理想主义的试验地。作者试图通过客观地追述这一段历史的真实,得出一个较为客观的评价,反映出作者的治史立场和求真求实的态度。

第二,材料翔实。作者除了掌握“联总”在中国的大量中外档案文献之外,还利用了善后救济总署的各种“周报”、“月报”,翻阅了近代一些重要的报刊,如《密勒氏评论报》、《中央日报》、《新华日报》、《解放日报》等以及各种文件汇编和有关专著。所以,作者能够系统和全面地了解前人研究情况,并能分辨不同的观点、立场、情感,从史实中判断历史是非,避免历史谬误,力求解决疑难问题。由于有大量材料作为基础,作者在文中所论所述都有根有据,并无空疏和泛论,给人的印象是尽量还历

史以真实,避免由于史实不清造成历史观的偏差。

第三,叙事清楚。《联合国善后救济总署与中国》题目不大,涉及时间也不长,只有三年。但由于作者全面地把握了“联总”与中国交往的全过程,从“联总”成立到“联总”援救中国计划的制订,到紧急救援期间的合作与龃龉,农业、交通和工业善后计划的实行,都有详细的交代。这里面有作者对史实的考辨,也有对“联总”在中国进行善后救济计划的评估。由于对各种善后项目的实行和问题有非常清晰的交代,虽然是写实、记事,但读后使人不觉其繁,且有言之未尽之感。

王德春非常勤奋,也很聪明,他不仅有较强的分辨问题的能力,也有考证史实的本事;他不囿于成见,但又不随便标新立异;他勇于创新,但又不以感情代替理性。所以,本书能以现在的面貌与读者见面,跟王德春的严谨治学态度分不开。

在《联合国善后救济总署与中国(1945—1947)》一书即将出版问世时,王德春要我为他的新著讲一些话。作为他的指导教师,我很理解德春的心境,只好写了上述一些话以为序。我对德春的新著出版表示祝贺,并希望德春能继续努力,在今后的教学和研究中写出更多更好的著作,取得更多与时代相适应的丰硕成果。

梁 碧 莹

2003年12月草于广州中山大学永芳堂书斋

前 言

拙作的主要兴趣在于客观地追述一段真实的往事。作者之所以要从尘封的历史档案中发掘这段往事,并推荐给广大读者,不仅仅出于历史学者的职业偏好,重要的原因在于这段往事隐含着极为珍贵的历史信息。通过拙作,热心的读者将不难发现,在暗淡的近代中外关系史上,依然存在中外友好交往的历史事实。国际社会曾经通过联合国善后救济总署,向灾难深重的中国人民提供无偿援助,帮助数以百万计的中国苦难同胞摆脱饥饿和死神的追索,勉强渡过战后难关。联合国善后救济活动虽然都是一些平凡的工作,不如政治活动和军事活动那样富有戏剧性和轰动性。然而,不容置疑的道理告诉我们,那些救援无数难民的平凡的人道主义工作,以及修复交通、水利、照明、自来水和工矿设施的平凡工作,其重要性无论对于个体生命的存续还是整个民族的利益来说,丝毫不比任何政治领袖人物的高明决策或任何战神的英雄业绩逊色。

尽管国际社会曾以联合国善后救济行动对我国人民表达了真诚的友好情感,由于历史的隔膜,很多同胞并不知情。与此同时,浪漫主义激情的过度宣泄,也妨碍了我们对历史事实的认知。经过半个多世纪的风风雨雨,当繁荣昌盛的祖国更加自信地融入国际社会,理性思考和理性分析逐渐克服浪漫激情的时候,我们才能够透过繁纷复杂的历史现象,发现这段历史的真实

并追述这段真实的历史。

在拙作研究和写作过程中,作者不断得益于中山大学历史系梁碧莹教授的悉心指导和帮助,除了梁教授,作者还有幸聆听蔡鸿生教授、林悟殊教授和余定邦教授的多次指点和教诲,如果没有这些知名学者的指导和帮助,拙作很难达到目前的学术水平。此外,广州大学的赵春晨教授,暨南大学的高伟浓教授,厦门大学的王旭教授和华东师范大学的余志森教授,以及人民出版社的陈来胜先生,在繁忙的工作之余,皆不辞辛苦,认真审阅了拙作文稿,不仅给予充分的肯定,而且提出许多宝贵的修改意见,促成了拙作的进一步修改和最终定稿。最后,广东省韩山师范学院薛军力院长和科研处柯坤章处长,皆对作者的研究工作给予鼓励和支持,在拙作即将出版之际,作者谨向以上学者、师长和朋友致以衷心的感谢。

作 者

2003年12月于岭南潮州韩园

目 录

绪论	(1)
----------	-----

第一章 联总与中国的初始合作	(17)
----------------------	------

一、联总的诞生及其使命	(18)
-------------------	------

1. 联合国善后救济思想的发轫	(18)
-----------------------	------

2. 联总协定的酝酿及其诞生	(25)
----------------------	------

3. 联总的政策及其使命	(33)
--------------------	------

4. 联总基金的募集	(36)
------------------	------

二、联总与国民政府的初期合作	(38)
----------------------	------

1. 中国善后救济计划的制订	(38)
----------------------	------

2. 联总的中国供应计划	(46)
--------------------	------

3. 联总和行总的早期业务合作	(50)
-----------------------	------

4. 行总—联总基本协定	(56)
--------------------	------

5. 蒋廷黻的善后救济思想	(59)
---------------------	------

小结	(65)
----------	------

第二章 紧急救援期间的合作与齟齬	(69)
------------------------	------

一、抗战结束后的国内形势	(69)
--------------------	------

二、齟齬的产生	(73)
---------------	------

1. 权限界定引起的纠葛	(73)
--------------------	------

2. 粮食政策问题	(78)
-----------------	------

目

录

1

3. 行总业务经费的枯竭	(84)
三、“停运”事件始末	(87)
1. 港口状况的恶化	(87)
2. “停运令”的发布	(89)
3. 国民政府的抗辩	(91)
4. 为解除停运令而努力	(94)
5. “停运令”的解除	(100)
四、紧急救援行动的成绩	(107)
1. 急赈、工赈和特赈	(108)
2. 难民遣返	(112)
小结	(116)

第三章 农业、交通和工业善后

一、农业善后	(119)
(一) 农业善后概述	(119)
(二) 黄河工程及其他大型水利工程	(125)
1. 黄河工程	(126)
2. 其他大型水利工程	(136)
(三) 长期善后项目	(139)
1. 农具制造项目	(139)
2. 农业机械化耕作项目	(141)
3. 乡村工业项目	(142)
4. 渔业善后项目	(143)
二、交通善后	(145)
(一) 抗战结束时的交通状况	(146)
(二) 铁路交通善后	(151)

1. 停战协定生效后的铁路交通	(151)	
2. 内战爆发后的铁路交通	(155)	
(三) 水运、公路和电信善后	(161)	
1. 水运善后	(161)	
2. 公路交通善后	(165)	
3. 电信事业善后	(167)	
三、工业和矿业善后	(169)	
1. 公用设备	(171)	
2. 煤矿设备	(172)	
3. 通用机械和工具	(174)	
4. 建材和房屋	(175)	
5. 原料和燃料	(177)	
小结	(179)	
第四章 长期项目的善后安排	(181)	
一、长期项目的进展状况	(182)	
二、长期项目的财政安排	(186)	
三、长期项目的管理问题	(195)	
四、联总一行总业务的移交	(209)	
小结	(213)	
第五章 联总、行总和解放区的交往	(215)	
一、解放区救济问题的缘起	(216)	
二、黄河工程争端的缘起	(225)	目
三、内战爆发和“上海协定”	(235)	录
四、争端再起	(242)	
五、“万善”轮事件和华北地区物资停运	(254)	3

小结	(269)
1. 关于黄河工程	(270)
2. 河道居民救济问题	(272)
3. 复堤除险工程粮、款拨付问题	(273)
4. 解放区的“公平”待遇问题	(276)
5. 关于解总分享决策权力问题	(280)
结论	(282)
一、对联总动机和目的的检验	(282)
二、中国计划的预算规模问题	(286)
三、联总资源的有效配置问题	(289)
四、中国对联总援助的反应	(298)
 附录一 联总援华物资统计表	(306)
附录二 基本协定之补充	(311)
附录三 联总驻华办结束工作与移交案	(313)
附录四 行政院指令	(316)
附录五 行总、联总与解总主要协定	(318)
主要参考文献	(325)
后记	(333)

绪 论

英国著名历史学家阿诺德·托因比(Arnold J. Toynbee)曾赞誉道:“联总的事迹是人类历史上的一段光辉插曲。虽然它不过是第二次世界大战遗留的黑暗中的一次短暂的闪光,但它确实为人类指明了正确的前进方向。”^①托因比先生这里所说的“联总”,就是1943年11月9日创立的联合国善后救济总署。^②

作为先于联合国而运作的一个联合国临时性组织,联总的使命主要包括:配合联合国军的解放行动,向被盟军解放地区的难民提供紧急救济品和多种服务,帮助难民摆脱生存困境,并协助各国恢复交通、生产和贸易。短短三年间,联总将价值39.68亿美元、计重2410万长吨的食品、衣物、医药品、运输工具、种

① [英]阿诺德·托因比、维罗尼卡·托因比主编,劳景素译:《欧洲的重组》,上海译文出版社1981年版,第84页。

② 联总的英文全称是:The United Nations Relief and Rehabilitation Administration,简称UNRRA。将英文全称直译为“联合国救济善后总署”显然更符合英文本意。然而,由于劳景素先生最初译为“联合国善后救济总署”,在国内已约定俗成。因此,作者接受林悟殊教授的建议,继续沿用劳先生的译法。

联合国善后救济总署与中国(1945—1947)

2

子、化肥、机器设备和原料等,及时运送、分发给饱受战争劫难而身陷绝境的各国难民,完成了人类历史上前所未有的人道主义事业。

1945年秋季,灾难深重的中国,历经连续八年的艰苦抗战,战区许多大中城市化为废墟,交通和农田水利设施破坏惨重,三千多万难民流离失所,数以百万计的难民完全断绝生计,在内战阴影的笼罩之下,国内仅存的资源也日渐匮乏,无数不幸难民的贫贱命运沦落到听天由命的境地。就在这时候,联总来了。满载救济物资的联总船舶源源不断地驶入我国港口,将大批面粉、小麦、大米、棉花、被服、药品和各种物资卸下。短短两年间,上千艘联总货轮运来246万余吨物资,无偿地馈赠给中国人民,使数千万人直接受益,数以百万计的生命借此获救。有史以来,从来没有哪个国际组织能够像联总这样,在如此艰难困苦的岁月,以如此快捷的行动,将如此多的急救物品,送到如此多的难民手中。

有关联总在我国从事救济善后活动的历史追述,其开山之作,当属富兰克林·雷(Franklin Ray)撰写的研究报告。雷先生早先担任联总远东分署署长,并于1946年4—8月间兼联总驻华办代理主任,曾参与联总有关中国救济善后活动的许多重要决策,后因“停运事件”而卸职。1947年9月,雷先生向美国太平洋关系学会第十次大会提交题为“联总在中国”的研究报告,系统地阐述了联总在我国开展救济善后活动的早期概况。

在这份近10万字的报告中,雷从对外援助遇到的普遍性问题入手,重点阐述了联总和国民政府在政策目标方面的分歧、中国善后救济计划的审定、联总和中国政府各部门的合作、财政预算问题和公平分配问题。

雷先生的主要观点大致可以归纳为以下几点：

1. 联总在中国遇到的普遍性问题是，只要外援希望还存在，国民政府就不愿意说“够了”，只会更强烈地要求增加对他们的国际援助；联总无法一次性招募、培训和保有足够的适合履行海外义务的专业人员，因此造成高级职员频繁变动交接，不可避免破坏了计划项目的连续性；大量品种繁多的物资的采办、发送和启运工作，事实上很难操作，难免出现种种失误；工业相对落后的受援国，其加工、制造和配套生产能力很差，进口物资到货顺序稍有闪失或配套不全，就无法投入使用；受援国的港口、仓储和内运能力十分有限，物资的非正常损失往往很大。

2. 有关双方在相互接受的一般性政策及其目标上给予过多的信任，掩盖了双方在许多未决的合理而重大的利益上的基本分歧。联总在中国追求的政策目标既简单又明了，那就是联总协定序言和联总大会决议确定的救济善后目标：对各国难民提供直接的人道主义援助，并帮助战争受害国尽快恢复交通、公共服务、生活必需品的生产和贸易；然而，中国政府战后追求的主要政策目标却迥然不同，国民政府急于完成中国的政治统一和从外国手中收回一切应收权益，对难民的人道主义救援则放在无关紧要的位置。由于这种政策目标认同上的巨大差异，“联总的政策看上去好像专门反对中国政府根深蒂固的利益”似的，难免要同国民政府发生一系列争执和冲突。

3. 联总同国民政府的合作始终不尽人意。双方皆未向联总的中国计划派出必不可少的消息灵通、精明而老练的工作人员，职员人数既少，又不拥有处理有关问题的足够权力。事实上，中国既没有现成的社会福利机关，也没有成熟的民间慈善组织，虽然临时成立了行政院善后救济总署，却既没有赋予行总足

联合国善后救济总署与中国(1945—1947)

够的权限,也没有拨付充裕的业务经费,甚至连有经验的工作人员都很缺乏,这样,难免发生一系列工作失误。

4. 中国计划的财政及后勤需求没有根据有效资源和相互竞争的要求的轻重缓急,给予完全现实的和及时的考虑。国民政府起初只考虑来自联总的援助多多益善,却严重低估外援所需配套资金可能对政府财政造成的巨大压力;不同地区、不同利益集团的争夺,延误了联总善后物资在中国的分配和有效利用,致使仓储、检查、组装、修理和运输成本增加,进一步加重了政府的财政压力。

5. 将高度机密的意见分歧和争论披露给大众媒体只会严重损害计划的心理要素和参与双方的声誉。

根据联总在中国的上述教训,富兰克林·雷总结出三点经验:

1. 为确保能从一项国际经济、社会或财政援助中获取收益,无论其自身的人力、财力和物力资源如何有限,受援国都必须做出切实可行的财政预算并动员相应的人力、物力和财力资源,以期达到能够充分利用进口物资和服务的程度。此外,还须为和谐而有效地开展业务活动做出适宜的组织安排,同时应对其他承诺通盘考虑。^①

2. 为确保一项救援计划能在一个欠发达国家顺利完成,负责此项援助计划的国际组织不仅要将其计划规模严格限定在捐助国提供的承诺和资源范围之内,而且不应受援国的财政、后勤和人员承诺估计过高,援助计划一定不要超出受援国的承受

^① Franklin Ray, *UNRRA In China*, New York, International Secretariat Institute of Pacific Relations, 1947, p. 65.

能力。^①

3. 为使此类计划能够获得广大公众的广泛理解和支持,为通过磋商和妥协快速作出决策,为及时纠正难免出现的工作失误,国际机构和受援国双方都必须遵循“互不揭短”的原则,以免敏感的公共舆论借题发挥,对共同事业施加经常性压力。^②

1948年4月,联总总署出版了哈里·毕范理(Harry B. Price)主编的《联总第53号业务分析报告》。报告分别以中心业务、服务、善后和后联总安排为主题,按业务专题对联总在中国的各种活动给予扼要追述。《联总第53号业务分析报告》实际上是联总在中国进行救济善后活动的业务总结报告,其资料价值大于学术价值。

1950年,美国哥伦比亚大学出版社出版了乔治·伍德布里奇(George Woodbridge)先生主编的三卷本《联合国善后救济总署史》。就这部由联总赞助出版的联总官方史所涉及的有关中国的内容而论,很大程度上仅仅是《联总第53号业务分析报告》的缩写本,没有提出重要的新材料和新观点。

1956年,阿诺德·托因比和维罗尼卡·托因比主编的《欧洲的重组》一书问世,其中第二章由艾什顿·格沃特金先生撰写,主题即为“联合国善后救济总署”。该章除了详细介绍英国政府在酝酿、创建联总过程中的重大作用外,经允许大量引用了《联合国善后救济总署史》的内容,在很大程度上可以认为是这部联总史的缩写本。1981年,上海译文出版社出版了劳景素先

绪

论

① Franklin Ray, *UNRRA In China*, New York, International Secretariat Institute of Pacific Relations, 1947, p. 65.

② Ibid., p. 65.