

国民政府时期的 工赈研究 (1927—1949)

蒋勇军 一著

1927 · · · 1928 · · · 1929 · · · 1930 · · · 1931
1932 · · · 1933 · · · 1934 · · · 1935 · · · 1936
1937 · · · 1938 · · · 1939 · · · 1940 · · · 1941
1942 · · · 1943 · · · 1944 · · · 1945 · · · 1946
1947 · · · 1948 · · · 1949



湖南师范大学出版社

本书获桂林理工大学出版基金资助

国民政府时期的 工赈研究 (1927—1949)

蒋勇军 / 著

湖南师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国民政府时期的工赈研究 (1927—1949) / 蒋勇军著. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2018. 8

ISBN 978 - 7 - 5648 - 2867 - 7

I. ①国… II. ①蒋… III. ①社会救济—研究—中国—1927—1949 IV. ①D693.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 102250 号

国民政府时期的工赈研究 (1927—1949)

Guomin Zhengfu Shiqi de Gongzhen Yanjiu (1927—1949)

蒋勇军 著

◇组稿编辑: 李 阳

◇责任编辑: 李 进 李 阳

◇责任校对: 蒋旭东 刘 琼

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731 - 88873071 88873070 传真/0731 - 88872636

网址/http: //press. hunnu. edu. cn

◇经销: 新华书店

◇印刷: 湖南雅嘉彩色印刷有限公司

◇开本: 787mm × 1092mm 1/16

◇印张: 21

◇字数: 500 千字

◇版次: 2018 年 8 月第 1 版

◇印次: 2018 年 8 月第 1 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 5648 - 2867 - 7

◇定价: 89.00 元

凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页, 由本社发行部调换

本社购书热线: 0731 - 88872256 88872636

投稿热线: 0731 - 88872256 13975805626 QQ: 1349748847

前言

工赈，即以工代赈，是“工”与“赈”的矛盾统一体，是以“工”为手段，以“赈”为指归，既是消极救济，亦是积极善后。它一般是指灾害发生后，政府或民间力量通过有计划、有目的地组织灾民出工投劳，参加公共工程的兴建而获得赈济的一种自救方式。其内容囊括清除淤积、疏濬河流、开凿水渠、打造水井、修筑堤坝、兴修公路、修筑铁路、建造机场、修缮房屋、推广农事、植树造林、举办工厂、创办识字班诸项；其类型亦呈现出多样化的时代特征，覆盖水利工赈、交通工赈、房屋工赈、市政工赈、农林工赈、实业工赈等方面。它既可赈济灾民，亦可举办工程，奠定灾区可持续发展的永久基础，实为一举两得，不失为“授人以渔”、祛灾除荒之至善良策。

本书简要地回顾了国民政府以前工赈的历史，系统地阐述了国民政府时期工赈事业的发展历程，梳理了这一时期工赈运作的基本流程，论述了这一时期工赈管理的基本情况，并对这一时期举办的工赈事业进行了总体评价。

本书由绪论、主体及余论三大部分构成，主体部分共包括六章。

绪论部分简明扼要地交代了选题的意义，系统地回顾了工赈的研究现状，对工赈相关问题进行了较为科学的界定，详细地介绍了本书相关史料的搜集情况。最后，言简意赅地说明了本书在撰写过程中所使用的方法以及文章的创新之处。

第一章系统地论述了国民政府以前的工赈历史，包括中国古代工赈的萌生与成长、晚清时期工赈的转型和进化、北洋政府时期工赈的演进与发展三个部分，基本上勾勒出了国民政府以前工赈事业发展的大致轮廓，阐明了工赈作为传统的赈灾救荒举措，其历史悠久、源远流长。

第二章对国民政府时期工赈事业发展的因素进行了较为深入的分析，主要从政治经济因素、社会因素、思想因素、国际因素四个层面对其进行了条分缕析、分门别类的考察，并详细地阐述了国民政府前期工赈事

业全面勃兴的表现，包括施行科层制管理体制工赈救灾组织的建立、工赈筹资方式承续创新、工赈救灾事业全面推进，并对这一时期国民政府所举办的工赈事业作了简要的评价。

第三章详细地论述了抗战时期、复员时期我国工赈事业的发展历程。首先，运用生态史观、现代化史观从宏观的视角深入分析了抗战时期我国工赈事业曲折发展的表现，一方面，继续向前发展，另一方面，遭受挫折，在曲折中前行。然后，运用唯物史观、现代化史观对抗战后我国工赈事业走向全面兴盛作了深入细致的考察，并对其历史作用作了较为客观公正的评价。

第四章全面系统地论述了国民政府时期工赈运作的大致流程，其程序虽琐碎繁杂，但有规律可循、有迹可觅。其运作流程具体包括准备、施工、验收三个阶段。其中施工前的准备阶段囊括成立工赈管理机构、审批工赈项目、进行实地勘察、制定征地拆迁制度、拟定工赈计划和开展招标承包业务；工赈的施工阶段包括施工前准备和工赈计划的实施；工赈的验收阶段包括提交工程竣工报告书、进行工程验收及整理工赈档案资料三个方面。

第五章从“人”的管理和“物”的管理两个层面详细地论述国民政府时期工赈管理的大致情况，并分门别类地对这两个层面的管理进行了较深入的探讨。首先，从“人”的管理层面对国民政府时期的工赈管理进行了探究，从工作管理、生活管理、卫生管理、教育管理四个方面对其进行分析说明。其次，从“物”的层面对国民政府时期工赈管理进行了全面的考察，从质量管理、资金管理和物料管理三个方面对其进行系统论述。

第六章综合运用各种史观对国民政府时期的工赈进行总体评价。首先，全面系统地考察了国民政府时期工赈的特点；其次，深入细致地剖析了国民政府时期工赈方面取得的成效、存在的问题以及这一时期制约工赈事业发展的因素；最后，对国民政府时期工赈的历史影响进行了客观公正的评价。

余论部分在综合考察国民政府时期工赈历史的基础上，从工程建设、人事管理、关系处理、依托条件四个方面对国民政府时期工赈的历史启示进行了归纳总结，以便为后人提供殷鉴。

在本书的撰写过程中，由于本人才疏学浅、功底单薄、视野狭窄，经常浅尝辄止，缺乏深入细致的研究和梳理，难免挂一漏万，因此书中尚有不少内容需作进一步的研究。不妥之处，敬请各位方家雅正。

感谢恩师湖南师范大学周秋光教授的悉心指导，感谢桂林理工大学马克思主义学院王青山、邱杰、肖祥、梁英等领导为本书的出版提供了大力支持和精神鼓励。一言以蔽之，感谢所有曾经给过我支持和帮助的人。

蒋勇军

于桂林理工大学青年教师公寓楼

目 录

绪论	(1)
一、选题意义	(1)
二、研究综述	(2)
三、工赈界说	(5)
四、文献资料	(10)
五、研究方法与创新之处	(11)
第一章 国民政府以前工赈的历史回溯	(13)
第一节 中国古代工赈的萌芽与成长	(13)
一、清代以前工赈的出现与推行	(13)
二、清代前中期工赈事业的初步发展	(17)
第二节 晚清时期工赈的转型和进化	(27)
一、近代新型工赈观的形成	(28)
二、工赈管理趋向近代化	(29)
三、工赈筹资渠道趋向多元化	(32)
第三节 北洋政府时期工赈的演进与发展	(35)
一、工赈管理体系日益近代化	(36)
二、工赈经费来源渠道的多元化	(39)
三、民间工赈事业蓬勃发展	(42)
四、官办工赈事业缓慢推进	(47)
本章小结	(49)
第二章 国民政府时期工赈事业的发展历程（上）	(52)
第一节 国民政府时期工赈事业发展的因素分析	(52)
一、政治因素	(52)
二、经济因素	(54)
三、社会因素	(57)

四、思想因素	(60)
五、国际因素	(64)
第二节 抗战前工赈事业的蓬勃兴起 (1927—1937)	(66)
一、设立科层制工赈管理组织	(67)
二、工赈筹资方式承续创新	(74)
三、工赈救灾事业全面推进	(79)
第三章 国民政府时期工赈事业的发展历程 (下)	(93)
第一节 抗战中工赈事业的曲折发展 (1937—1945)	(93)
一、科学设置工赈管理机构	(93)
二、继续大力举办各类工赈	(98)
三、工赈活动开展步履维艰	(107)
第二节 抗战后工赈事业的迅猛发展 (1945—1949)	(108)
一、兴修水利工赈工程	(108)
二、实施交通工赈工程	(126)
三、推行房屋工赈工程	(134)
四、举办市政工赈工程	(150)
五、推广农林工赈工程	(156)
六、兴办复业工赈工程	(163)
第二、三章小结	(166)
第四章 国民政府时期工赈运作的基本流程	(169)
第一节 工赈工程的准备	(169)
一、成立工赈管理机构	(169)
二、审批工赈项目	(170)
三、进行实地勘察	(173)
四、制定征地拆迁制度	(175)
五、制订工赈计划	(179)
六、开展招标承包业务	(184)
第二节 工赈工程的施工	(188)
一、施工前的准备	(188)
二、工赈工程的施工	(198)
第三节 工赈工程的验收	(202)
一、提交工程竣工报告书	(202)
二、进行工程验收	(204)
三、整理工赈档案资料	(206)
本章小结	(207)

第五章 国民政府时期的工赈管理	(209)
第一节 国民政府时期工赈管理之“人”的管理	(209)
一、工作管理	(210)
二、生活管理	(214)
三、卫生管理	(221)
四、教育管理	(229)
第二节 国民政府时期工赈管理之“物”的管理	(234)
一、质量管理	(234)
二、资金管理	(244)
三、物料管理	(249)
本章小结	(260)
第六章 国民政府时期工赈的总体评价	(262)
第一节 国民政府时期工赈工程的主要特点	(263)
一、分布不平衡	(263)
二、类型多样	(268)
三、以政府主导为主	(274)
四、合办色彩浓厚	(278)
第二节 国民政府时期工赈的绩效分析	(284)
一、国民政府时期工赈方面的主要成效	(284)
二、国民政府时期工赈建设存在的主要问题	(290)
三、国民政府时期影响工赈成效的因素分析	(295)
第三节 国民政府时期工赈的历史影响	(300)
一、政治影响	(300)
二、经济影响	(304)
三、社会影响	(307)
本章小结	(311)
余论：国民政府时期工赈的历史启示	(313)
一、工程建设方面	(313)
二、人事管理方面	(316)
三、关系处理方面	(318)
四、依托条件方面	(321)
参考文献	(323)

绪论

一、选题意义

工赈也叫以工代赈,以招募灾民、兴办公共工程为赈灾方法,属有偿救济的范畴。其内容囊括浚河筑堤、掘井修渠、建桥修路、造林垦荒等项。我国工赈历史悠久,然而在生产力水平低下的条件下,工赈救灾见效缓慢,实施困难,难以推广。至清末,工赈已成为慈善组织赈灾经常使用的方式。它既可救济灾民,也可兴办工程;既可赈灾又可防灾;既是消极救济之策,也是积极善后之举。简言之,工赈是一种化“输血”为“造血”、化消极救济为积极生产的好办法,是祛灾除荒的至善良策。正因为如此,国民政府对其推崇备至,其被视为积极的赈灾救荒措施而被广泛采用。不可否认,在灾荒频仍、盗匪横行、硝烟四起、政局动荡的国民政府时期,实施工赈不仅可以安插大批失业灾民,解决他们的生计问题,达到救灾黎于倒悬的目标;而且还可以利用灾荒期间灾民的廉价劳动力从事公共基础设施的修建,降低工程建设的运作成本,以最低的工程造价完成工赈工程的修筑;不仅可以救济数千万灾民的身家性命,而且还可以增强灾区的防洪抗旱能力,为灾民恢复发展生产、重建家园创造了条件,奠定了灾区可持续发展的永久基础。诚可谓一举数善,有功于社稷,造福于百姓。

鉴于工赈的积极功能及在赈灾救荒中的特殊地位,工赈也便顺理成章地成为一个与人们日常生活息息相关的重要话题,进而成为国家和社会普遍关注的重点问题。面对重大灾难,如何有条不紊地开展工赈救灾工作既是对整个社会的考验,也是对一个国家、一个政府应急机制和善后处理能力的考验。因此,可以说国民政府时期的工赈是一个与现实生活关系颇为密切的课题,对其进行研究,应该说具有重要的理论意义和现实意义。从理论层面上讲,对国民政府时期的工赈进行研究,有助于丰富和完善中国救灾史的研究内容和理论体系,为社会救灾体系开辟了一个崭新的研究视野。从实践层面上讲,对这一时期的工赈进行研究,为我国当前缩小贫富差距、帮助贫困地区脱贫致富、构建和谐社会提供了一个全新的研究视角。有鉴于此,本书尽可能在掌握大量原始材料的基础上,总结吸收前人相关的研究成果,运用历史学、社会学、统计学、生态环境学、管理学等方面的相关知识,系统地分析国民政府时期工赈的历史背景、发展历程、运作流程、管理概况,并对其进行总体评价,真实地还原历史的本来面貌。另一方面,客观分析和总结国民政府时期工赈的历史经验及其教训,启发人们更为有效地、合理地利用现有的社会资源,开展工赈救灾活

动，有助于：改善目前我国贫困地区的农业生产条件，提高其粮食生产能力和抵御自然灾害的能力；改善贫困地区的基本生存条件，为当地群众生活提供重要保障，使长期困扰贫困群众的吃水难的问题得到初步解决；促进贫困地区基础设施建设，为当地经济的发展创造有利条件；促进贫困地区主导产业的形成和农业结构的调整，拉动贫困地区经济的发展。

总之，对国民政府时期的工赈进行研究，可以分析其利弊、探讨其得失、总结其经验、反思其教训，借古以察今，为我们今天的防灾减灾工作服务。

二、研究综述

工赈，即以工寓赈，在近代以来的历次重大赈灾救荒活动中均被广泛采用，被视为最为科学、最为合理的赈灾救荒办法。国民政府鉴于当时灾荒频、灾情重、范围广、危害程度烈、被灾人数众等实际情况，为了防患于未然，采取了积极的赈灾备荒措施，坚持以灾民自救为原则，力行以工代赈，让其通过出工投劳、参加工程建设来获得赈济，使之自食其力，而不至于沦为社会的累赘。正因为如此，这种工赈救荒措施日益成为当时荒政举措中不可或缺的重要组成部分。毋庸置疑，工赈在赈济灾民、保护农村劳动力、促进农村经济发展、缓和社会矛盾、稳定社会秩序方面发挥了举足轻重的作用。

到目前为止，学界对工赈方面的研究还相当薄弱，尚未对工赈作全面系统的考察和研究，存在着广阔的研究空间，有待于我们去深入和挖掘。现就目前工赈方面的学术研究成果作一梳理。

社会通史方面：龚书铎先生主编的《中国社会通史》（山西教育出版社，1996年）一书，运用历史学、社会学、政治学等方面的学科知识和新的研究方法，对整个中国社会史进行了深入细致的研究，清晰地勾勒出社会生活各方面的轮廓，同时作者对荒政也有所提及，论及工赈的部分内容。

学术专著方面：蔡勤禹先生的《民间组织与灾荒救治》（商务印书馆，2005年）一书，作者对民国时期华洋义赈会的慈善救济活动进行了深入细致的考察，指出了华洋义赈会在救济灾民、恢复发展农业生产、安定社会等方面发挥了极其重要的作用，同时对以工代赈也有所涉猎。薛毅先生的《中国华洋义赈会救灾总会研究》（武汉大学出版社，2008年版）一书，就华洋义赈会救灾的组织结构、经费来源、主要慈善救济活动进行了分门别类地阐述和剖析，同时对工赈活动也有所提及。另外，孙语圣先生的《一九三一·救灾社会化》（安徽大学出版社，2008年），孙绍聘先生的《中国救荒制度研究》（商务印书馆，2004年），敖文蔚先生的《中国近代社会与民政》（武汉大学出版社，1992年），对以工代赈都有所涉猎，但均未对工赈进行深入、细致、全面的研究和探讨。

期刊论文方面：刘达永先生的《试论罗斯福的工赈政策》（《四川师范学院学报》1984年第4期），对罗斯福新政时期的以工代赈救济失业问题进行了探讨，观点中肯，史料翔实，是我国史学界较早研究工赈的学术论文之一。刘五书先生的《论民国时期的以工代赈救荒》（《史学月刊》1997年第2期），从河道整治、公路修建、小渠挖掘、植树造林以及兴办实业五个方面对民国时期的工赈救济作了简明扼要的梳理，然后对工赈救荒进行了总体评价。此文史料丰富、分析到位、评价中肯，但囿于篇幅，文章的研究还不够深入，有

所欠缺。杨琪、徐林二位先生的《试论华洋义赈会的工赈赈济》（《北方论丛》2005年第2期），以民国时期颇有名气的民间慈善组织“华洋义赈会”为视角，以工赈赈济作为考察对象，从实施组织、赈灾方式、工赈评价以及工与赈之间的关系四个方面对工赈进行了研究，对工赈作了较为详尽的钩沉，并对工赈存在的一些问题作了言简意赅的概括，可谓鞭辟入里，堪称工赈研究的力作。周琼先生《乾隆朝以工代赈制度研究》[《清华大学学报》（哲社版）2011年第4期]一文，分门别类地剖析了以工代赈制度的历史源流、以工代赈制度的建立、以工代赈制度的基本内容、以工代赈的具体措施、以工代赈的社会效果以及以工代赈存在的问题和不良影响，详细地阐述了以工代赈制度的基本内容，包括勘察工程项目，制订修筑计划，官府分摊工赈费用，工时费按工作性质及工作量支付，佣工参加工赈相应费用，规定了工赈工程的规格、范围及规模，慎选工赈管理人员，就近招募工赈人员等。此文亦详细论述了以工代赈的具体措施，包括兴修和疏浚水利工程、修筑城墙、修筑水陆交通要道以及修建公共工程四个方面。总之，此文史料丰富，论述精当，研究颇深，阐释颇具新意，甚有见解，在很大程度上弥补了以往工赈研究不够深入的缺憾，堪称工赈研究的代表之作。牛淑贞女士的《18世纪清代中国之工赈工程建筑材料相关问题探析》[《内蒙古社会科学》（汉文版）2007年第27卷第2期]一文，以翔实丰富的史料，从微观的角度就工赈建筑材料的基本类别及其供应来源、工赈建筑材料的采买情况以及工赈办料中存在的弊端三个方面对18世纪清代中国工赈建筑相关问题进行了条分缕析的胪陈与透视，从不同侧面深化了对工赈的研究，实为工赈研究的一大亮点。牛淑贞女士的《18世纪中国工赈救荒中的领导与管理措施》[《内蒙古社会科学》（汉文版）2004年第25卷第1期]一文，从微观的视角出发，运用丰富的史料，就工赈的组织管理体系、工赈官员的任用以及工赈的监督制度三个层面对18世纪中国工赈救荒中的领导与管理措施进行了专门的探究，作了较为系统的梳理，是对以往工赈研究的极大丰富。孔祥成先生的《1931年江淮水灾工赈机制研究——以江苏省为中心》（《民国档案》2008年第3期）一文，就组织与管理、项目运营、利益博弈与疏通以及绩效四个方面对1931年江淮水灾救济的工赈机制作了详尽而深入的探讨，并简略地论述了在工赈实施过程中，中央与地方政府之间的分工合作关系。此文观点中肯、史料翔实、论证有力，为我们研究提供了很好的范式。王林先生的《1920年烟潍路工赈述论》[《烟台大学学报》（哲社版）2012年第25卷第3期]一文，就工赈实施原因、实施过程及存在问题进行了综合分析，作了较为深入的研究和探讨。路兆丰先生的《中国古代工赈思想》一文，列举了中国古代源远流长的工赈思想，简要地分析了中国古代工赈思想的作用以及兴办工赈事业的基本情况，对古代工赈思想作了较全面的考察。杨世利先生的《宋朝以工代赈述论》（《中州学刊》2005年第3期）一文，简要地叙述了以工代赈的概念，运用丰富的史料，从工赈之消长、工赈之主体与客体、工役种类及工赈经费来源三个层面阐释了宋朝以工代赈的基本情况，并较深入地分析了宋朝以工代赈兴盛的原因及作用，分析透彻，论证有力。牛淑贞女士的《清代中期工赈工价相关问题之研究》（《兰州学刊》2010年第5期）一文，以翔实的史料，对清代中期工赈工价的发放内容、发放方式、发放标准以及工价水平进行了较深入的探讨，就工赈工价问题进行了多层次、多角度的考察和分析。牛淑贞女士的《浅析清代中期工赈项目的几个问题》[《内蒙古大学学报》

（哲社版）2007年第40卷第4期]一文，开宗明义地提出了工赈的含义，分析了清代工赈工程首选兴修水利工程的原因，系统地考察了清代中期的工赈项目，包括水利工程、修城、修交通工程、修筑衙署、监仓及军事工程，并就清代中期工赈救灾的制度性要求进行了探讨。

学位论文方面：对工赈进行了较为系统研究的主要有孙强强的《民国工赈研究（1912—1937）》（山东师范大学2013年硕士学位论文），该论文运用丰富的史料对民国前期的工赈进行了研究，包括工赈救灾缘起与背景、工赈救灾组织、工赈原则、工赈流程与内容类别、工赈灾工的招募与管理、工赈救灾与民国社会、民国工赈救灾之成绩与意义、民国工赈之问题与启示等八个方面。从宏观上考察了民国前期的工赈，揭示了工赈对善后救济的重要意义，剖析了工赈的历史原因及其时代启示。但此论文对民国的工赈尚未作全面系统的把握。首先，此论文尚未涉及工赈的管理问题，包括工赈组织管理、人事管理、项目管理、资金管理、工程材料管理、救灾物资管理等问题；其次，此论文尚未涉及工赈工程的质量监督问题，包括施工材料监督、技术监督和质量监督等问题，还存在着一些薄弱环节，尚有不少内容付诸阙如；最后，该论文研究的时间基本上限制在民国前期，对1937—1949年这一段时间的工赈尚未涉猎，另外各个时期究竟举办了哪些工赈工程，在此论文中也没有论及。因此，民国时期的工赈研究仍存在着很大的空间。故而，笔者以《国民政府时期的工赈研究》（1927—1949）为题，对国民政府时期的工赈作进一步的研究和探讨，在全面梳理民国中后期工赈史料的基础上，对其特点、经验、教训进行客观评价，进而分析工赈工程项目运作的特点及规律，总结前人举办工赈工程的成败得失，为当今社会缩小贫富差距，构建和谐社会提供借鉴。

另外，王春龙的《蒋廷黻与善后救济》（复旦大学2010年博士学位论文）、王识开的《南京国民政府社会救济制度研究》（吉林大学2012年博士学位论文）、刘沙沙的《善后救济总署鲁青分署研究》（中国海洋大学2012年硕士学位论文）、王剑飞的《善后救济总署湖北分署研究》（华中师范大学2011年硕士学位论文）、吴芳的《战后湖北善后救济研究（1945—1947）》（华中师范大学2012年硕士学位论文）、郭群的《抗战胜利后湖南省善后救济工作述论（1945—1947）》（湖南师范大学2010年硕士学位论文）、廖武振的《民国时期1931—1935年江西灾荒救济研究》（南昌大学2008年硕士学位论文）、宋金芬的《民国时期云南的自然灾害及社会应对机制》（云南师范大学2008年硕士学位论文）等学术论文，虽然都提到了工赈的一些内容，但往往只是一笔带过，浅尝辄止，未对工赈作深入的分析与研究，更未将工赈作为一个较大的专题来研究。

由上观之，到目前为止，史学界工赈的研究还存在着一些不足之处，归纳起来，主要表现在以下四个方面：

1. 研究成果数量不多

目前我国史学界对工赈的研究还比较薄弱，研究成果数量不多，以工赈为研究主题的学术论文主要有《试论罗斯福的工赈政策》、《论民国时期的以工代赈救荒》、《试论华洋义赈会的工赈赈济》、《乾隆朝以工代赈制度研究》、《18世纪清代中国之工赈工程建筑材料相关问题探析》、《18世纪中国工赈救荒中的领导与管理措施》、《1931年江淮水灾工赈机制

研究——以江苏省为中心》、《1920年烟潍路工赈述论》、《中国古代工赈思想》、《宋朝以工代赈述论》、《清代中期工赈工价相关问题之研究》、《浅析清代中期工赈项目的几个问题》、《民国工赈研究（1927—1937）》，总共为13篇。可见，目前史学界有关工赈的研究成果并不是很多，尚需进一步研究和探讨。

2. 工赈断代史研究范式特征明显

据目前研究成果表明，学界对工赈的研究，断代史研究范式特征较为明显，仅局限于某一两个特定的历史时期，如对中国古代工赈的研究，仅囿于宋朝和清朝两个朝代，其他时期譬如先秦、秦汉、隋唐、五代十国、元明等历史朝代的工赈研究相对薄弱。再如对晚清、北洋、抗战、复员四个时期的工赈研究也相对较弱。到目前为止，学术界尚未系统地阐述从先秦到民国整个工赈历史的演进脉络，工赈的断代史研究范式有待向通史研究范式转向。

3. 研究领域有待深化和拓展

文献梳理表明，工赈研究主要围绕工赈制度、工赈救灾措施、工赈思想、管理办法、绩效评估等五大领域来展开，其主要代表性研究成果分别有：《试论罗斯福的工赈政策》、《乾隆朝以工代赈制度研究》；《论民国时期的以工代赈救荒》、《试论华洋义赈会的工赈救济》；《中国古代工赈思想》、《民国工赈研究（1927—1937）》；《18世纪清代中国之工赈工程建筑材料相关问题探析》、《18世纪中国工赈救荒中的领导与管理措施》、《清代中期工赈工价相关问题之研究》；《乾隆朝以工代赈制度研究》、《民国工赈研究（1927—1937）》。未来，工赈研究可就工赈概念、基本特点、历史定位、基本内容、运作流程、管理方法等领域不断深化和拓展。

4. 理论体系有待丰富和完善

从学理上讲，一个完整的工赈理论体系，应囊括工赈的定义、工赈的基本特点、工赈的历史定位、工赈的基本原则、工赈的研究方法、工赈的基本内容、工赈的类型划分、工赈思想、工赈政策、工赈措施、工赈的演变历程、工赈的运作流程、工赈管理、工赈的绩效分析、制约工赈事业发展因素、工赈事业发展存在的主要问题、工赈的历史影响等诸多方面。学界在工赈概念体系、历史影响、工赈思想、工赈制度、工赈施工等方面进行了理论探索，取得了一定的成果；工赈的基本内容、工赈类型划分、工赈研究方法、工赈演变历程、工赈运作流程、工赈管理等理论领域成果相对较少，研究的空间较大。

综上所述，我们可以看出，目前学界对工赈的研究虽取得了一定的成绩，但与理想的研究目标还有一定的距离。首先，现有的研究大都从微观的视角来切入，缺乏综合考察与比较分析的视角；其次，工赈研究的理论探索相对偏弱。在此背景下，对工赈开展系统化和理论化的研究，既是一大学术冒险，又是一种学术挑战。

三、工赈界说

（一）工赈释义

目前学术界对工赈的定义众说纷纭、莫衷一是，“公说公有理，婆说婆有理”，始终未

形成统一明确的定义。许多学者经常试问工赈到底是“工”还是“赈”呢？既然是劳动所得，因此，就不能算是“赈”了；但从另一个方面来说，它是一项工程，专为赈灾救荒而设，那又不能不算是“赈”了。

“以工代赈”一词，是对工赈的最好解释，也是对工赈最全面的、言简意赅的科学概括。马克思主义认为，矛盾具有普遍性，矛盾无处不在，无所不有。作为传统的救灾方式，工赈同样是矛盾的统一体。“工赈是‘工’与‘赈’两者矛盾中之调和的一种综合的社会设计。”^①换句话说，工赈囊括“救济”与“生产”两个方面的基本内容，二者相互依存、紧密联系、不可分割，形成了“建设”与“赈济”的有机统一，构成了工赈的基本内涵，亦是构筑工赈定义的两个基本要素。工赈即以工代赈，换言之，工赈是以“生产”为手段，以“救济”为目标，通过举办各种工程项目来达到赈灾救荒的社会效果。工赈的“生产”性与“救济”性的双重内涵，反映了其内在矛盾的对立统一，双方相互依存，不容分割。工赈的动态发展历程，一方面，通过举办工程项目，形成了科学防灾与善后救济的“客观实体”，从“物”的层面来减轻灾荒的危害程度；另一方面，政府或民间社会力量通过组织被灾人员参加工赈工程建设，使其通过参与社会劳动来获取报酬、领取工资，使其得到赈济，这有助于培塑灾民自食其力的能力，克服其消极等待的依赖思想，从“人”的视角来赈济灾民，达到根治的目标。从这个层面上讲，工赈体现了“治物”与“救人”的双重功能，可以说，“以工代赈是消极救济，又是积极善后”^②。

综上所述，工赈也就是以工代赈，属于赈济的范畴，但它并不只是单纯的社会救济，其特殊性在于将生产与救济相结合，通过招募灾民、兴办公共工程，让被灾群众参加社会劳动来获取工粮或工资的一种特殊的救济方式，亦是一种有偿的社会赈济范式。工赈具有工期长、所需救灾资金数目大、招募灾民数量众、工程科技含量低的特点。工赈的实施在赈灾救荒过程中发挥了极其重要的作用，化救为助，治标与治本并行，寓防灾于赈灾之中，救命与救穷并施，救济和援助联袂，不仅救济了大量灾民或战争难民，保存了社会劳动力，而且还兴建了许多公共工程，奠定了社会发展的永久基础，实属一举两得、一石二鸟。因而，“工赈被认为是最合科学原则及最实用的救灾办法”^③。

（二）工赈特点

特点就是与众不同，即人和事物所具有的特别或特殊的地方。与传统的社会救济方式蠲缓、农赈、平糶、施粮、施银、施粥相比，工赈主要具有以下六个方面的特点。

1. 双重性

工赈作为一项标本兼治的赈灾救荒措施，彰显了“生产”与“救济”两项基本职能，二者既相互依存、不可分割，又相互排斥的对立统一关系凸显出工赈的双重性内涵。工赈救灾资金的投放，一方面，通过举办工赈工程，形成“硬件”，以修建的公共设施的实物形态来实现工赈救灾资金的投资回报；另一方面，通过在灾区举办工赈工程，招募灾民兴工，

① 俞良：《工赈基本认识》，《行总周刊》第41期，第1页。

② 俞良：《工赈基本认识》，《行总周刊》第41期，第1页。

③ 刘五书：《论民国时期的以工代赈救荒》，《史学月刊》1997年第2期，第76页。

让其通过自己的劳务输出来获取报酬,以达到救济灾民之目的。简而言之,工赈既具有生产性质,也具有救济性质。工赈的双重性含义,反映了其内在矛盾的对立统一性,生产与救济作为矛盾的两个方面,双方既有斗争性,亦有统一性,相互依存,缺一不可。工赈自身固有的矛盾性,决定了我们在实施工赈过程中要全面谋划、统筹兼顾,具体问题具体分析,不同的情况可以有所偏重,但必须不偏不倚。在社会实践过程中,工赈的双重性衍生出诸多方面的矛盾。譬如工赈工程的扶持与灾工工资的矛盾,工赈工程的长远效益与短期救灾效果的矛盾,实物支付与工资支付的矛盾等,这些实际矛盾的存在,加大了工赈管理部门的工作难度,要求工程管理人员深刻地理解与全面地把握。尤其要明白和理解在工赈的颇多矛盾中,始终处于主导地位的乃是“人”与“物”之间的关系。因此,只有将“人”的因素置于首要地位,始终如一地坚持以人为本的价值理念才是放之四海而皆准的真理。

2. 群众性

工赈具有广泛的群众性,主要是从工赈受惠对象的广泛性层面来理解的。毋庸讳言,工赈的救济肯定是面向灾区、面向被灾较重的灾民,尽可能救助更多的灾民。工赈的群众性是由其自身的本质决定的。首先,工赈主要任务是举办大量工赈工程,改善灾区的生存环境,帮助被灾群众渡过难关,培养他们自我发展、自食其力的能力,为灾区的社会发展奠定永久的基础;其次,工赈救灾资金或来自政府拨款,或来自民间社会筹募,或来自国际援助,但其资金的投放主要是面向被灾区。举办一些公共基础设施,最大限度地为受灾群众服务,体现了社会公平,有利于规避社会风险;再次,国民政府时期举办的工赈大多是规模相对较大的工程项目,需要吸纳大量的灾民参与其中,体现了广泛的群众参与性。以工代赈这一特性,要求工赈管理部门在工程施工过程中尽可能照顾绝大部分灾黎的意愿,熟视无睹他们的存在,往往会引发工潮,危及社会稳定。此类事件历史上并不鲜见。

3. 适用性

工赈作为“生产”与“救济”的有机统一,可兴无穷之利,既可赈济灾黎,又可兴建工程,一举两得。但在赈灾救荒方面,工赈有其明确的适用性。其一,从救济对象的层面来看,工赈主要面向一些具有劳动能力的灾黎或战争难民,且以青壮年劳动力为主。这是因为工赈工程的修筑需要大量的劳力,丧失劳动能力的老人或残疾人是无法完成工程建设任务的。鉴于此,对以工代赈无法救济的灾民,政府往往选择实施急赈,以解燃眉之急,帮助年老体衰或缺失劳动能力的灾黎暂渡难关。其二,从工赈规模与技术含量的层面来看,出于赈灾救荒的需要,工赈更适合于一些规模较小、技术含量颇低、吸纳劳动力投入大的工程项目。小规模工赈项目具有点多面广的社会优势,在官府财力拮据的情况下,在灾区可举办多处工赈项目,最大限度救济灾黎,避免他们受颠沛流离、露宿荒野之苦。农村灾区远离城镇,减灾防灾能力较弱,小型工赈项目更适合于这些以从事农业生产为主的区域。另外,小型工赈项目操作方便、办理迅速,有利于对灾黎实施及时救济。国民政府时期,工赈工程建设选择一些科技含量低的工程项目,主要是出于对灾工劳动技能较低的考虑,技术含量低的工程项目,灾黎更容易做工。劳动力投入大,有助于扩大工程项目的救济面,尽可能使更多的灾黎得到及时赈济。综上所述,国民政府时期,适合于赈灾救荒的

工赈项目主要集中在农田水利、交通运输、推广农事、植树造林、发展实业等方面。

4. 多样性

工赈寓善后于救济，是一种积极的赈灾救荒方式。综观国民政府时期的工赈，彰显出多样性的时代特征。首先，从工赈本身的内容来看，工赈范围广泛，囊括疏濬河流、修建堤埝、建造水坝、兴修水渠、开凿水井、安置水闸、建造桥梁、修筑马路、修建公路、建造铁路、修缮房屋、推广农事、植树造林、发展实业等诸多方面的内容，体现了工赈的多样性。其次，从工赈的类型来看，覆盖农田水利工赈、交通工赈、房屋工赈、市政工赈、农林工赈、实业工赈等；从工赈的性质来看，工赈可划分为特种工赈和普通工赈；从工赈的规模来看，工赈可分为大型工赈和小型工赈；从工赈的受惠范围来看，工赈可分为省级工赈和县级工赈。不难看出，国民政府时期的工赈明显呈现出多样性的时代特点。为了避免与第六章重复，此处不再详细赘述。

5. 设计性

工赈建设是一项复杂的系统工程，千头万绪。从工赈项目的上报到工赈项目的审批、从工赈计划的拟订到工程路线的勘测、从施工路线的选定到工程用地的征用、从灾工的招募到工程的具体施工，这一系列的工赈活动都需要工程技术人员仔细谋划、通盘考虑，进行精心的设计，方可确保工赈工程建设的顺利进行。工赈建设的设计性主要表现在以下两个方面。首先，工赈建设是一项设计性的工作，是为社会救济服务的。“设计必定是多样的，有许多不同的工程设计，例如筑路、修堤、农垦，使劳动者在有计划的进度下进行工作。此外，尚有许多社会服务工作，适合参加者之个性，过去职业，而能自由选择工作，参加者不一定是工人，而是需要救济之知识阶层或青年学生。”^①其次，工赈设计性工作的完成需要工程人员、相关部门的紧密配合。“工赈可能是联系各机关的活动，而成为合作的整体设计；同时组合了许多不同技术的工人，而共同来完成一件工赈设计——这件设计也许是现有机关所没有尝试过的，或是政府还没有力量顾及的，或是一种需要改进的工程或社会事业。工赈的设计是合作的，增加社会安宁的。”^②

6. 适时性

工赈的适时性在于它与时俱进，顺潮而动，与时代同行，与社会同步，紧跟时代脉搏，不断拓宽其内容、丰富其内涵。国民政府时期，正是社会转型的关键时期，西方各种新型工赈救灾思想随之传入中国，在与中国传统荒政思想进行碰撞、冲突、汇通、融合之后，中华民族以海纳百川的博大胸怀，以开放包容的心态对西方新型工赈思想采取了扬弃的态度。不断推陈出新，在继受中国传统工赈救灾思想的基础上，主动吸纳西方新型的工赈救灾思想，使其不断丰富和完善。换言之，这一时期的工赈被赋予了新的时代内容与社会内涵，已成为国民政府扶贫济困、赈灾救荒工作的重要组成部分，亦是其调节贫富差距的一种重要手段，在巩固国家政权、维系群众利益、战胜自然灾害、恢复发展生产等方面发挥了极其重要的作用。国家通过政府拨款，推行以工代赈，招募灾民或战争难民，开展疏濬

① 俞良：《工赈基本认识》，《行总周刊》第41期，第1页。

② 俞良：《工赈基本认识》，《行总周刊》第41期，第1页。

河流、修筑堤坝、凿井修渠、修筑公路、修筑铁路、清除淤积、架设桥梁、植树造林、兴修海塘、开办工厂、推广副业等形式的工赈救灾活动，以实物和现金的有偿支付方式，综合运用各种赈济手段，通过灾区人民的辛勤劳动，来改变他们的生存环境，改善他们的生产、生活条件，提高他们的生活质量，达到化“输血”为“造血”，化“救济”为“生产”的赈灾目标。简言之，国民政府时期的工赈事业适应时代发展的需要，继续向前推进，不断与时俱进，在内容和形式方面发生了一些显著变化，其内涵不断丰富完善，它以赈济为途径，以改善灾区人民的基础设施为主要内容，以赈济灾民、实现社会就业、消解社会矛盾、维系社会稳定为终极目标，通过实物投入与资金投入的方式，来改善灾区的基础设施，消弭社会隐患，以促进灾区社会经济的恢复和发展，为灾民或战争难民重建家园创造有利条件。

工赈除了上述六个方面的特点外，还具有整体的复杂性、救灾的间接性、有偿性、继续性等特点。把握以工代赈的自身属性，深刻理解其客观规律与内在特质，有助于实现工赈救灾效果的最佳化。

（三）工赈地位

在绵延五千多年的历史长河中，在与自然灾害作斗争的过程中，人类创造性地提出施粮、施衣、施粥、平粜、蠲缓、浚河、修渠、凿井、农贷、工赈等赈灾救荒措施，在这些传统荒政举措中，既有积极的赈灾举措，也有消极的救济措施；既有“输血型”的治标之举，亦有“造血型”的治本之策。在众多的荒政举措中，工赈则占有十分重要的地位。

首先，从救灾的整个程序来看，以工代赈是整个赈灾救荒环节中不可或缺的重要一环。从救灾的整个流程来看，工赈一般紧随急赈之后开工实施，但急赈只有救急一时，使灾民能够得到暂时喘息的机会，但不能从根本上消除灾荒给灾民带来的伤害，实现社会经济的恢复和发展。尽管急赈存在着不可克服的流弊，但在天灾之后，作为赈济灾民的救命之方，急赈同样不可缺少。大面积的急赈趋于结束之时，工赈即将次第展开，登上赈灾救荒的前台。换句话说，工赈担负着承前启后的救灾重任，上承急赈之恩惠，立足于广大灾黎目前之生活，下启灾民之根本，着眼于灾黎长远利益的考虑，收赈灾救荒、积极善后的双重功效。综上所述，以工代赈既可弥补急赈之不逮又可承续急赈之功效，不失为积极善后之策。“为一时救急计，则以急赈为宜，若为增进社会生产力及铲除灾源并筹各地永久福利计，则工赈实为当务之急。”^①

其次，从救灾的效果来看，工赈在整个赈灾救荒举措中举足轻重。在实施工赈过程中，灾工通过出工投劳、参加工程建设来获取劳动报酬，这种社会救济方式，既考虑了灾民的眼前利益，又兼顾灾区发展的长远效益，于国于民皆有裨益，不仅拯救了灾民，而且有助于改善灾区的生态环境，奠定了灾区长期发展的永久基础。这正如黄泽苍先生所评价的那样：“救灾之法，莫善于工赈，召集壮丁之被灾者，授以工作，记工授食，老弱之父母，无力之妇孺，亦可间接得食。如此办理，不从事于工作者，无以度日，非真贫者不能授赈，

^① 《救灾周刊》第12期，1921年1月16日。