



京师青年教师出版资助基金

JINGSHI QINGNIAN JIAOSHI CHUBAN ZIZHU JIJIN

ZHONGGUO GONGCHANDANG JIUZHI ZAIHUANGSHI YANJIU

中国共产党救治灾荒史研究

赵朝峰◎著



北京师范大学出版集团

BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP

北京师范大学出版社



京师青年教师出版资助基金

JINGSHI QINGNIAN JIAOSHI CHUBAN ZIZHU JIJIN

ZHONGGUO GONGCHANDANG JIUZHI ZAIHUANGSHI YANJIU

中国共产党救治灾荒史研究

赵朝峰◎著



北京师范大学出版集团

BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP

北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党救治灾荒史研究 / 赵朝峰著. —北京: 北京师范大学出版社, 2012.12

ISBN 978-7-303-15604-7

I. ①中… II. ①赵… III. ①中国共产党—救灾—历史—研究 IV. ①D632.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 261237 号

营销中心电话	010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网	http://gaojiao.bnup.com.cn
电子邮箱	beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京京师印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 148mm × 210 mm

印张: 10

字数: 230 千字

版次: 2012 年 12 月第 1 版

印次: 2012 年 12 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

策划编辑: 祁传华 责任编辑: 刘松茂 祁传华

美术编辑: 毛佳 装帧设计: 毛佳

责任校对: 李茵 责任印制: 孙文凯

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

序 言

张静如

我的学生赵朝峰在读博士学位期间就致力于灾荒史研究，写了《灾荒与中国共产党的救治对策》的博士论文，评价不错。在此基础上，经过修改，成了现在这本书。

长期以来，中共历史学界普遍感觉研究领域狭窄，人们常常抱怨由于限制过多和档案开放不够，使研究者无题可做。这不能不说是一方面的原因，但不是全部原因。中共历史研究不受一定限制是不可能的，但既然只是限制而不是取消，那么就必然有不受限制的部分。事实上，不受限制的部分比被限制的部分要大得多。如果研究者能想开一点，把眼光移向不受限制的部分，也许就会觉得研究领域不那么狭窄，而是相当宽阔了。无论是中国共产党领导民主革命、社会主义革命，还是领导社会主义现代化建设，都是推动社会进步的行为，这种行为的核心是对社会进行政治领导。尽管如此，不等于这种政治领导不涉及经济、文化及社会生活诸方面，也不等于经济、文化以及社会生活领域不反过来影响政治领导。1934年1月，毛泽东在第二次全国工农兵代表大会上就指出：“我们现在的中心任务是动员广大群众参加革命战争，以革命战争打倒帝国主义和国民党，把革命发展到全国去，把帝国主义赶出中国去。”“如果我们单单动员人民进行战争，一点别的工作也不做，能不能达到战胜敌人的目的呢？当然不能。我们要胜利，一定还要做很多的工作。领导农民的土地斗争，分土地给农民；提高农民的劳动热情，增加农业生产；保障工人的利益；建立合作社；

发展对外贸易；解决群众的穿衣问题，吃饭问题，住房问题，柴米油盐问题，疾病卫生问题，婚姻问题。总之，一切群众的实际生活问题，都是我们应当注意的问题。假如我们对这些问题注意了，解决了，满足了群众的需要，我们就真正成了群众生活的组织者，群众就会真正围绕在我们的周围，热烈地拥护我们。”既然当时“一切群众的实际生活问题”都是“中国共产党应当注意的问题”，相应地，这些问题也就属于中共历史研究的内容。

这也就是说，不管中国共产党在局部执政时期还是全国执政时期，为完成解放和发展生产力，实现社会现代化的根本任务，除了民主革命时期的政治革命和社会主义建设时期的经济建设之外，还有很多辅助性、配合性的工作。近些年来，中共历史学界开始注意这些方面的研究，很好。由于这些方面涉及的内容很多，所以干起来真够研究者忙活的。

如今，在全面建设小康社会的过程中，中国共产党十分重视社会建设，研究者如果肯下功夫，通过纵向考察，总结中共在不同历史时期、不同侧面进行社会建设的理论和实践，具有重要的现实价值。社会建设重在民生，灾害救助又是民生建设的重要方面之一。朝峰的这本书选择中国共产党救灾这个角度进行考察，拓展了中共历史以往研究的范围，也具有较强的现实价值。不要说过去，就是进入新世纪以来，中国大灾不断：2003年初春，“非典”疫情肆虐全国；2008年2月，我国南方省份突遇冰冻雨雪灾害；2008年5月12日，我国四川省汶川地区发生8.0级特大地震；2009年春夏，“甲流”传染病横行；2010年春，南方五省又出现百年不遇的特大旱灾；2010年4月14日，青海省玉树地区发生7.1级的地震。这些巨灾大难

致使生灵涂炭、生产破坏，幸好有党和政府的坚强领导，全国人民的大力支援，在国际社会的合作援助下，中国军民万众一心，众志成城，使这些灾害没有酿成历史上常见的荒情，灾害损失降低到最低程度，救灾和灾后重建成效得到了国际社会的广泛赞誉。但由于人类认识和生产实践的局限，诱发灾荒的自然灾害仍会继续存在，并将成为制约中国经济发展和社会进步的一大障碍。因此，研究中国共产党救灾治荒史，总结其经验教训，有利于更好地做好今后的减灾防灾工作，全面建设小康社会，从而提高老百姓的生活质量，日子越过越好。

我觉得朝峰这本书写得不错，下了功夫。书中的观点对头，史料翔实，分析透彻，不乏自己独到的见解，文字亦流畅，是一本值得一读有用的书。应学生之求，谈了一点想法，权为序。

目 录

导 论/1

第一章 中共局部执政时期的灾荒与救治/9

第一节 苏区的灾荒救治..... 9

第二节 抗日根据地的灾荒救治 33

第三节 解放区的灾荒救治 72

第二章 新中国成立初期的灾荒与救治/106

第一节 新中国成立初期的灾荒..... 106

第二节 中国共产党的救治对策..... 113

第三节 中共在新中国成立初期的救荒经验..... 147

第三章 “三年困难时期”的灾荒与救治/167

第一节 三年困难时期..... 167

第二节 1959—1961年的灾荒成因 176

第三节 中国共产党的救荒对策..... 204

第四节 从“三年自然灾害时期”到“三年困难时期”
..... 235

第四章 “文化大革命”时期的贫困与中共的对策/243

第一节 徘徊在饥荒边缘的中国社会..... 243

第二节 “文化大革命”期间没有
出现大饥荒的原因..... 253

结束语/278

参考文献/301

后 记/310

..... 表 目 录

表 1	抗日战争时期陕甘宁边区的灾荒情况统计表	35
表 2	晋察冀边区抗战以来损失统计表	36
表 3	1938—1947 年黄泛区粮食损失百分比统计表	38
表 4	1939—1942 年 4 月陕甘宁边区政府拨发的赈济粮款数 目	50
表 5	1941—1942 年山东省救济工作情况初步统计	51
表 6	1942 年晋察冀边委会拨发北岳区各县赈粮赈款表	52
表 7	1943 年山东各解放区部队生产节约数目表	55
表 8	1942 年晋察冀边区龙华县的生产救灾情况	63
表 9	抗战时期主要解放区损失初步统计	75
表 10	1946 年山东省灾情统计表	78
表 11	1949—1956 年全国因灾损失情况	111
表 12	1949—1956 年农业灾害损失情况一览表	112
表 13	1949—1956 年春荒情况	113
表 14	新中国成立初期主要农作物的增长情况	164
表 15	1959—1961 年中国人口自然增长率	174
表 16	1957—1963 年中国粮食征购占粮食总产量的比例	180
表 17	1952—1962 年中国农业劳动力情况变化比例表 ...	184
表 18	1958 年人民公社的发展状况	188
表 19	1959 年底中国主要地区在食堂吃饭的人民公社社员 比例	193

表 20	1958—1962 年中国对外援助实际交付情况	196
表 21	1956—1965 年中国粮食进出口变化表	196
表 22	1957—1961 年中国农作物受灾成灾面积	202
表 23	1966—1976 年中国农作物受灾、成灾面积	252
表 24	1961、1966—1976 年中国粮食播种面积和产量表	258
表 25	1966—1976 年中国政府用于救灾的支出	276
表 26	国家财政 1985—2002 年划拨的自然灾害救济	283
表 27	改革开放以来中国所遭受的自然灾害及损失	287
表 28	1989—1998 年中国自然灾害造成的经济损失概况	289
表 29	新中国成立以来粮食作物的种植面积和粮食产量	293

导 论

中国作为东方文明的摇篮，创造了丰富多彩、灿烂辉煌的古代文明。但同时，人相食、饿殍枕道、饿殍遍野等灾荒惨象不绝史书。近代以降，由于西方帝国主义的入侵和社会阶级矛盾的激化，灾害频仍，灾荒不断，社会动荡不安。晚清政府、北洋军阀政府和南京国民政府都为此作出过许多努力，但都没有能够消弭灾荒的影响。中国共产党作为新生产力的代表，在革命和建设的过程中，非常重视灾荒救治，领导中国人民战胜了一些大的灾荒，保护了人民的生命安全，积累了丰富的救荒经验，对今天的减灾工作具有重要的借鉴价值。

一、灾荒的含义

灾荒本来是“灾”和“荒”这两个既有区别又相互联系的字组合而成的一个新词语。《说文解字注》对此分别作了解释。

所谓“灾”是指“天火”、“天反时”，即“凡害之称”。^①也就是说，古人所说的灾就是天灾，泛指水、火、旱、地震等自然破坏力作用于人类社会所造成的损失。现代自然灾害学对其涵义有所扩展，认为“灾”为灾害，指自然界的剧烈变动给人类社会带来的危害。从灾害形成机制来看，可分为自然灾害系统和人为灾害系统。前者主要包括生物圈灾害、气象灾害、海洋灾害、地质灾害、地震灾害及天文灾害等。后者主要是由人类社会活动引起的灾害，如破坏环境引起的水土流失、土地沙化

^①（东汉）许慎撰，（清）段玉裁注：《说文解字注》，40页，上海，上海古籍出版社，1981。

等；过量开发水资源引起的地面沉降、地面塌陷、地裂缝、海水入侵等；污染环境引起的赤潮、酸雨、大气污染等；采矿引起的岩爆、突水、突瓦斯、冒顶、矿井塌陷等；工程活动与生产引起的滑坡、塌方、岩崩等；战争和社会动乱时期的“兵灾”、“匪灾”等。

关于“荒”，《说文解字注》说：“荒，芜也”，“一曰草掩地也”，^① 也就是指因灾而出现的土地荒芜、农作物歉收。

从“灾”与“荒”的内涵来看，二者之间有密不可分的关系。一般而言，“荒”因“灾”而生，“灾”往往致“荒”，但有灾未必一定致荒。这也就是说，“灾”是形成“荒”的必要条件而非充分条件。当社会物质资料极大丰富、科技水平相当发达、灾害保障体系十分健全、减灾系统高效运转、人与自然的关系十分和谐的情况下，人类就可以有效地预防自然灾害，减少人为灾害，降低灾害的破坏力，避免灾荒的发生。相反，社会生产力低下、科学技术比较落后、缺乏有效的救灾体制，则是逢“灾”必“荒”，由此，灾荒就成为“灾”与“荒”连用并称的一个词语，用来描述灾害对社会造成的巨大破坏。它主要表现为在灾害的打击下因物质资料短缺而导致的生产停滞或者衰退、疫病流行、人口大量死亡或者逃亡、社会秩序混乱、人心惶恐不安等现象和状态。

二、选题意义及目的

灾荒是社会发展的主要制约因素之一，而中国又备受其害，“灾荒之多，世界罕有”。^② 西方的研究者直言不讳地说：

① （东汉）许慎撰，（清）段玉裁注：《说文解字注》，40、484页。

② 邓云特：《中国救荒史》，7页，北京，北京出版社，1998。

“饥荒真是中国一大特色。”^①在中国传统的小农社会里，频繁发生的灾荒对人民固然是深重的灾难，对于统治阶级同样是一个严重的威胁。因为它不仅直接导致国家主要财政收入——田赋的减少，更重要的是，灾荒往往成为阶级矛盾激化的催化剂，引发大规模的农民起义，最终严重削弱以至推翻封建王朝的统治。所以，历代封建统治阶级从自身的利益和安危出发，无不对灾荒予以高度重视，设计和计划了许多救治灾荒的措施和办法，历代封建王朝称之为“荒政”。这在另一方面也反映出中国悠久的文明，“因为从救荒事业发展的程度上可以测量人类控制自然的能力的大小，可以作为人类文化进步程度的一种标志”。^②

晚清至民国时期，灾荒之多，灾情之重，灾区之广，灾民之众，损失之巨实为历史罕见。大灾巨浸、饥民遍地、赤地千里、蝗蝻四起等惨象屡现报端。北洋军阀政府和随后的国民政府虽然曾为救治灾荒、减少损失做过种种努力，但是由于政治的腐败、战争的袭扰、经济的败落，人民并没有得到及时有效地救治。食不果腹的灾民被迫揭竿而起，吃大户、分钱粮、抗捐税等斗争此起彼伏，涤荡和动摇着当时政府的统治。这些斗争也表明传统救灾体系的崩溃和人们对新救灾体系的热切企盼。中国共产党在分析国情的基础上，运用马克思主义的基本原理，认为灾荒是一个社会问题，主张变更生产关系，改变社会制度，从根本上消灭灾荒。为达到这个目的，在进行建设革

① [美]彭尼·凯恩：《中国的大饥荒(1959—1961)——对人口和社会的影响》，30页，北京，中国社会科学出版社，1993。而Mallory甚至干脆把对中国的研究成果取名为《饥荒的中国》。

② 邓云特：《中国救荒史》，6页。

命根据地的过程中，中国共产党和根据地政府十分重视灾荒救治，努力解决人民群众的生存问题，赢得了广大人民群众的信任，为中国革命的胜利和新中国的建立、发展奠定了坚实基础，也为新中国的救灾工作积累了宝贵的经验。新中国成立之后，由于长期的积贫积弱，灾荒依然猖獗肆虐。为此，中国共产党领导全国人民积极向灾荒开战，渡过了一次次严重的灾荒，大大巩固了新中国政权，有力地配合了其他各项事业的开展。但是，在探索建设社会主义的过程中，由于认识上的局限，受“天灾人祸”的影响，中国出现了1959—1961年的大饥荒。中央政府采取急救措施和调整政策使人民群众渡过了严峻的困难局面，但随着“文化大革命”的爆发，社会处于一片混乱状态，包括灾荒救治在内的各项事业的正常发展受到严重干扰。虽然“文化大革命”时期中国共产党采取了一些预防灾荒的措施，国内没有出现大的灾荒，但整个社会经济却濒临崩溃的边缘。中共十一届三中全会后，随着各项政策的调整，中国的经济逐步得到恢复和进一步发展，并逐渐摆脱了困扰中国人民数千年的灾荒问题。

由于人类认识和生产活动的局限，诱发灾荒的一些因素仍然存在。知往鉴今，研究中国共产党救治灾荒史，就是要警钟长鸣，防止中国经济发展过程中重现历史的惨剧，并借鉴中国以往救治灾荒的经验教训，更好地服务于当今中国的减灾工作。

同时，考察中国共产党救治灾荒的历史，也是作为拓展中共历史研究的尝试。早在20世纪八九十年代，著名的中共党史专家张静如先生就曾经指出：“从党史研究的现状来看，既有繁荣发展的一面，又有不够深入的一面。不足之处，简言

之：浅、窄、粗。浅者，研究中叙述多，分析少，理论性弱；窄者，研究领域小，重复研究多，创新研究少；粗者，分析不细致，用材不讲究。”^①他还发表《以社会史为基础深化党史研究》一文，强调从更宽广的视野上整体反映中国共产党历史的全貌。他说：“既然中国共产党的实践活动是在中国近现代社会发展过程中进行的，那么，考察这个党的历史就不能不研究其所依赖的社会”。中共历史应该“利用中国近现代社会史研究的成果，从社会生活诸方面进行分析，找出形成某个重大历史现象的复杂的综合的原因，并描述其产生的影响在社会生活诸领域的反映。如在中国，为什么要革命，革谁的命，谁来革命，如何革命，革命的目的，建设的出发点、道路、方针和政策、前景等问题，都需要从中国近现代社会生活诸方面去解释。仅仅说明中国革命发生的原因，就要研究很多问题，诸如中国传统社会和传统文化思想特征及其变迁、中国革命的国际环境和帝国主义入侵的影响、近代中国新的生产力发展状况及其与旧的生产关系的矛盾、近代中国社会结构和阶级关系变迁、近代中国社会意识形态和社会心理的变迁，等等。要说明中国共产党的产生及其特点，除了必须研究上面列出的问题外，还应该研究中国工人阶级、农民阶级、知识分子阶层的特点，研究近代中国民主传统和无政府主义影响，研究近代中国政党的演变等。对土地革命战争时期苏区的研究，不能不涉及近代中国农村的变化、农民阶级与地主阶级的关系、中国农民的特点、家族制度、血缘关系、宗教影响等诸多问题”。^②中

^① 张静如：《唯物史观与中共党史学》，6页，长沙，湖南人民出版社，1995。

^② 《以社会史为基础深化党史研究》，载《历史研究》，1991(1)。

国共产党救治灾荒史就是以社会史为基础深化党史研究的一篇习作。

三、相关研究成果

古代中国是一个灾荒十分严重的国家，防治灾荒就成为历史上统治阶级非常重视的一项政务，常常同兵饷、漕运、盐法、河工等相提并论，因此，官僚士绅编辑了诸如荒政辑要、救荒之法等书籍，提出了一些具体的救荒对策。随着马克思主义在中国的传播，在 20 世纪 30 年代，邓拓出版了中国第一部以唯物史观为指导的《中国救荒史》，科学分析了灾荒形成的原因，初步提出了救治灾荒的方法。不足的是该书仅记述到 1937 年，没有涉及中国共产党对灾荒的救治。近 20 多年来，频发的自然灾害推动了人们对灾荒史的研究，其主要以晚清灾荒史为起步（李文海等著：《近代中国灾荒纪年》，湖南教育出版社 1990 年版；李文海等著：《灾荒与饥谨》，高等教育出版社 1991 年版；李文海等著：《近代中国灾荒纪年续编》，湖南教育出版社 1993 年版；李文海等著：《中国近代十大灾荒》，上海人民出版社 1994 年版；康沛竹：《灾荒与晚清政治》，北京大学出版社 2001 年版），进而推动了中国现代灾荒史主要是民国灾荒史的研究（夏明方：《民国时期的自然灾害与乡村社会》，中华书局 2000 年版；杨琪：《民国时期的减灾研究：1912—1937 年》，齐鲁书社 2009 年版；吴德华：《试论民国时期的灾荒》，《武汉大学学报》1992 年第 3 期；张水良：《第二次国内革命战争时期国统区的三次大灾荒及其对社会经济的影响》，《中国社会经济史研究》1990 年第 4 期；王方中：《1931 年江淮大水灾及其后果》，《近代史研究》1990 年第 1 期；[韩]金胜一：《近代中国地域性灾荒政策史考察——以安徽省为

例》，《北京大学学报》1997 年版第 4 期；徐凯希：《三十年代湖北的水灾与农村经济》，《江汉论坛》1999 年第 7 期；周章森：《三四十年代的灾荒与华北农村的自然灾害和救灾救荒》，《杭州大学学报》1992 年第 4 期；刘五书：《论民国时期的以工代赈》，《史学月刊》1997 年第 4 期；吴文涛、王均：《略论民国时期北京地区的自然灾害》，《北京社会科学》2000 年第 3 期；周秋光：《民国北京政府时期中国红十字会的慈善救护与赈济活动》，《近代史研究》2000 年第 6 期；陈传海、杨自然：《1942 和 1943 年的河南严重灾荒》，《郑州大学学报》1991 年第 1 期；孟昭华编著的《中国灾荒史记》，中国社会科学出版社 1999 年版；张水良著的《中国灾荒史(1927—1937)》，厦门大学出版社 1990 年版；《中国的大饥荒(1959—1961)——对人口和社会的影响》，中国社会科学出版社 1993 年版)。但遗憾的是，这些成果主要集中在灾荒史方面，研究的侧重点多在灾荒的成因、表现和社会影响方面，对救治灾荒史研究不够。就中国共产党救灾史研究而言，主要成果集中在相关领域的少数零散文章，如张水良：《华北抗日根据地的生产救灾活动》，《历史教学》1982 年第 12 期；张水良：《土地革命战争时期革命根据地的生产救灾活动》，《党史研究与教学》1990 年第 3 期；高冬梅：《抗日根据地救灾工作述论》，《抗日战争研究》2002 年第 3 期；李金铮：《晋察冀边区 1939 年的救灾渡荒工作》，《抗日战争研究》1994 年第 4 期；承载：《新中国成立初上海赈灾研究》，《史林》1999 年第 3 期；许虹：《新中国成立初期党和政府救济灾荒、失业问题简述》，《党的文献》2000 年第 4 期；郭贵儒、陈冬生：《新中国成立初期河北省救灾度荒工作述评》，《河北师范大学学报》(哲学社会科学版)2002 年第 2 期；殷月

兰：《新中国成立初期抗水灾》，《纵横》2000年第4期；赵朝峰：《土地革命战争时期的灾荒与中国共产党的救治对策》，《党史研究与教学》2004年第5期；周飞舟：《“三年自然灾害”时期我国省级政府对灾荒的反应和救助研究》，《社会学研究》2003年第2期，等等。还有些相关研究成果散见于灾害管理学、社会保障学等研究领域。目前为止尚无系统研究的著作。

四、本文思路

本文以马克思主义的历史主义为指导，在占有大量材料的基础上，运用历史分析和比较的方法，吸收社会学、政治学、自然灾害学和社会保障学等学科的知识，坚持宏观研究和微观考察相结合，通过定性描述、定量分析和列举归纳，研究中国共产党救治灾荒机制、特点和成效，总结其得失成败。

由于灾荒的发生、发展主要取决于社会生产力的发展状况、上层建筑的完善程度，所以，本文根据历史时期，分阶段对中国共产党的灾荒救治进行研究。另外，救治灾荒一般都是以国家政权作为行为主体之一。同样，中国共产党的救荒工作也是通过其政权推行的。所以，本文自然也就从中国共产党创建革命根据地和建立革命政权开始。中共十一届三中全会之后，尽管灾害仍然年年发生，还有几千万人没有摆脱贫困，但中国的社会经济得到快速发展，尤其是农业生产能力有了历史性地飞跃，科学技术有了飞速提高，社会救助举措不断完善，灾荒这种恶性社会现象再未出现，本文也就迄于“文化大革命”结束。