

# 略论 1927—1937 年国民政府的救灾政策

莫子刚

(四川师范大学 历史系, 四川 成都 610068)

**[摘要]**针对 1927—1937 年我国自然灾害繁多且严重的情况, 南京国民政府采取了赈灾减税、兴修水利、植树造林等政策, 在一定程度上起到了救灾减灾的作用, 但由于某些原因并没有达到标本兼治的目的。

**[关键词]**1927—1937 年; 国民政府; 救灾政策

**[中图分类号]**C913.76

**[文献标识码]**A

**[文章编号]**1000—5315(2000)01—0100—06

1927—1937 年是中国人民多灾多难的时期, 这一时期, 除了连绵不断的国内外战争外, 还有各种自然灾害频繁发生。

民国 16 年(1927 年), 甘肃省发生大地震, 20 余县受灾。山东发生严重蝗灾、旱灾。长江下游地区涨大水, 波及数十个地州县[1](43 页)。

民国 17 年(1928 年), 冀、察、绥、宁、青、甘、晋等 13 个省大旱, 湘、川、鄂、皖、辽、吉等 9 省发生水灾。此外, 浙江虫灾也很严重[1](43 页)。

民国 18 年(1929 年), 陕、甘、豫、晋、察、绥、皖等省旱灾严重, 苏、皖、赣、晋、鄂、冀等 8 省虫灾剧烈, 川、鲁、鄂、湘等省局部地区发生水灾[2]。

民国 19 年(1930 年), 陕、豫、晋、察、甘、湘、青、川、热、苏、赣等省发生水、旱、虫、风等多种灾害[2]。

民国 20 年(1931 年), 全国发生特大水灾, 长江、淮河同时涨水, 18 个省受灾, 面积达 40 多万平方公里, 其中尤以苏、皖、赣、鄂、湘、豫、浙、鲁等 8 省为重。此外, 川、热、陕、湘等省还发生严重的旱灾、虫灾、疫病等[1](45 页)。

民国 21 年(1932 年), 吉、黑、晋三省水灾严重。

陕西省水、旱、风雹、黑霜等灾交织虐行。鲁、皖、豫等省盛行虫灾[3]。

民国 22 年(1933 年), 全国水灾大盛, 黄河决口, 长江涨水, 北方灾情最重的是豫、冀、鲁; 南方是湘、赣、皖。除水灾外, 其他各种灾害时有发生[3]。

民国 23 年(1934 年), 是大旱之年, “几乎是 60 年来前所未有之奇灾”[3]。主要受旱省份是苏、浙、皖、赣、甘等 11 省。其中, 四川、河南的水灾, 广东的风灾和其他一些地区的蝗灾尤其严重[1](47 页)。

民国 24 年(1935 年), 陕、冀、赣、苏、豫、川、鄂、湘等 20 余省发生水、旱、风雹、疫等各种自然灾害[1](47 页)。

民国 25 年(1936 年), 瘟疫、蝗灾、风灾、地震等遍及全国 10 余省区[1](48 页)。

民国 26 年(1937 年), 皖、陕、川、豫、贵、桂、鲁、甘等省发生严重旱灾。此外, 广东安定的鼠疫、河南洛阳的风灾以及其他一些地方的虫灾也较严重[1](50 页)。

通过以上概述, 我们可以发现这一时期我国自然灾害有以下特点。

**[收稿日期]**1999—05—11

**[作者简介]**莫子刚(1963—), 男, 四川师范大学历史系中国近现代史专业硕士研究生, 指导教师邓绍辉副教授。

第一，种类多。据不完全统计，在1927—1937年的10年间，全国重大灾害共计77次，其中水灾24次，旱灾14次，地震10次，蝗灾9次，风灾6次，疫灾6次，雹灾4次，霜雪之灾2次[4]。各种灾害之中，水旱灾最多，水灾主要集中在黄河、长江、淮河等大河流域的东南地区，旱灾则在西北地区连绵不断。各种灾害之间常常相互引爆，相互诱发，往往地震之后，有水灾；水灾之后，有地震；旱灾之后，又有蝗灾、瘟疫等灾发生。例如，1929年的绥远，因“初受兵灾，次受匪灾，继受旱灾”，饥肠辘辘的灾民只好“掘鼠穴余粮而食之”，又酿成鼠疫[5](49页)。再如，1933年9月，四川茂县叠溪镇发生地震，震塌的岩石堵塞岷江数处，结果引发了淹死2万余人，冲没5万亩农田的特大水灾[6](475页)。

第二，范围广。这一时期，各省的灾荒不仅频频爆发，而且波及地区广，受灾人数多。如1928年，全国被灾区达21个省1093个县，灾民7000多万，几乎占全国总人口的20%[1](40页)。1929年，全国被灾县数达841县，占全国县数的43%强，仅旱灾就造成3400多万灾民[3]。1930年，全国被灾县份830多个，灾民5000多万人[3]。1931年，仅江淮水灾就波及18个省，全国灾民1亿以上，其中，灾情最严重的江苏、安徽、江西等8省受灾人口5311万[7]。安徽遭遇40年来未见的大洪水，其中48个县被淹没达数月之久。江西更是“灾域至大且重，为百年来所未有”[5](474页)。1933年，全国被灾县份436县，灾民难以统计，仅山东就达100余万人[1](44页)。1934年，全国被灾县份达369个[3]。1935年，被灾地区涉及到20个省的330个县，灾民2000余万[1](46页)。1936、1937年，全国灾情较轻，但在1936年，仅江苏淮阴等地的患黑热病者就达2000余万人。1937年，四川灾民3000余万，被灾41县，占全省县份的9/10；河南被灾县10余个，占全省总县数的1/3[1](47页)。

第三，灾情重。据载：1928年，陕、甘、豫，“遍地成火，池沼涸竭，百草尽焦”[5](483页)。湖南长沙、岳阳一带，“苗槁苞枯，赤地千里，秋收无望，饿殍盈途”[5](470页)。1929年，陕、甘、豫旱情严重，“河流皆断，泾、渭、汉、褒诸水可以行车”，造成“饥民千百万，哀号求食”，饿死无数[5](476页)。湖南55个县水、旱灾严重，益阳、安化等县还发生火灾，“延烧房屋数以千计”[5](492页)。1930年，陕西旱情发展到

顶点，出现了“卖儿鬻女”、“啖尸食人”的惨景。河南则因“水旱雹蝗兵战匪迭见互乘”，全省一片荒凉：豫东，“鸡犬无闻”，“纵横战沟，连贯数百里”；豫南，“逃亡空巷，村舍尽为邱墟”；豫西，“人口萧条”，所剩均为“鸠形鹄面”，“气息奄奄”的老弱伤残；豫北，“几于有村皆空，无家不破”[5](476页)。1931年，江淮大水，灾情严重的8省有“数十万灾黎嗷嗷待哺”。福建鼎县“山崩树拔，桥塌屋倾，民居十坏八九，渔民浮尸盈海，损失莫可数计”[5](497—499页)。1933年，河北长垣县境内，黄河决口40多处，“全县沦胥，八百余村尽成泽国”。山西雹灾大如卵蛋，毁坏无数农作物[1](48页)。1934年，四川灌县、郫县等十余县“皆被水灾，田庐冲毁，器物荡然，生者露宿饥寒，朝不保夕，死者尸骸蔽流，掩埋不及，满地哀鸿，情极悲惨”[5](478页)。广东巨风，“倒塌无数，拔木沉舟”[1](44页)。1935年，湖南湘、资、沅、澧四大河流同时涨水，田庐被淹无数。江西，“全省亢旱，赤地数千里，田亩龟裂，稻麦萎枯”[5](485页)。1937年，四川内江等地饥民，因争食观音土而互相斗杀；河南西部因饥荒导致乞丐数以万计，伊川县还发生了“灾民分吃逃荒幼女”的悲剧[3]。

第四，危害大。十年内战时期，各种灾害造成了饥民的大批伤亡，土地的大量抛荒和农作物的严重减产。据载，1927年，甘肃因地震死伤7.8万人[1](46页)。1928年，仅陕西就饿死、外逃300万人[5](489页)。1929、1930年，全国各省灾荒使中国“饿死了六百万人”，农业损失达数亿元[3]。1931年，全国被淹田亩1.6亿亩，饿死3700万人，其中苏、皖、赣、鄂、湘、豫、浙、鲁等8省因江淮水灾就死亡42万人。这一年，全国各省农民纷纷离村出逃[7]。1932年，灾情较轻，但黑、吉两省水淹耕地面积达80%，农作物损失70%以上[3]。1933年，黄河决口造成房屋倒塌160.8万间，田亩被淹127万亩，牲畜死亡6.3万头。此外，豫、湘、皖等9省因蝗灾损坏田亩686万亩以上[6](472页)。1934年，全国受灾农田1600万亩，损失达10个亿。1935年，陕、冀、赣、湘、苏、浙等12个省农作物被损54%左右[1](46页)，田亩被毁1.35亿亩，全国损失4亿元以上[3]。江西九江等地发生了许多饥民自杀事件[1](46—47页)。1936年，全国冬季农作物损失达1.48亿担，仅安徽六安县就饿死数千人[1](47页)。1937年，浙江省因虫灾损失260多万担稻谷，河南临澧县的稻田也因

虫灾损坏了 50% [1] (48 页), 死亡人数以四川省为最多, 仅成渝公路上就发现饿死的尸体 3000 多具 [3]。

面对这一时期严重的自然灾害状况, 国民政府采取了以下救灾措施。

### 1. 设置救灾机构。

1927 年 4 月, 国民政府将内务部改称内政部, 负责掌管全国赈灾、救贫、慈善等事项, 地方各省也相应设立了民政厅或民政局。同时, 国民政府还制颁了监督慈善团体及各地方救济院规则和办法。1935 年 7 月, 国民政府又特意设立了中央救灾准备金保管委员会, 任命许世英为主任, 王震、朱庆澜、叶楚傖、孔祥榕等为委员。不久, 行政院通过许世英所拟的救灾办法: 工赈以中央统筹办理为原则; 农赈就中央救灾准备金项下动支; 急赈以中央补助、地方办理为原则; 防疫由中央指拨 4 万元, 交卫生署办理; 减免灾区田赋, 则由财政部核办 [6] (478—479 页)。

十年内战时期, 国民政府设立了许多水利机构, 主要有: 导淮委员会、黄河水利委员会、华北水利委员会、太湖流域水利委员会、海河整理委员会、救济水灾委员会、黄河水灾救济委员会等。1934 年, 国民政府将以上机构全部划归全国经济委员会所属水利委员会的统一管理之下。抗日战争爆发后, “全国经委会”被撤销, 国民政府将其经营业务分别并入经济、交通和卫生署等部门。

这一时期, 全国还出现了一些民间救济团体。其中最具有影响的是 1920 年兴起的华洋义赈会。该会 1922 年在北京创办, 前后延续 10 多年, 直至 1939 年 3 月, 才被纳入官方控制的轨道 [6] (479 页)。

### 2. 采取赈济措施。

十年内战时期, 国民政府采取了急赈、农赈、工赈和移民垦荒等多种赈灾措施。

急赈, 是指国民政府及其地方政府将钱粮和其他物品直接发放给灾区, 借以赈济灾民的活动。例如, 1931 年, 江淮地区发生水灾, 哀鸿遍野, 受灾的各地政府遵照国民政府的指示, 发给灾民许多衣物、干粮和救济款 [1] (96 页)。据不完全统计, 仅自当年 8 月至次年 4 月, 国民政府 21 次拨出专款, 共计 7000 多万元救济灾民 [5] (481 页)。

在这一时期的急赈措施中, 粥赈之法最为盛行。每遇灾歉, 各级政府、各慈善团体和地方公团纷纷举办粥厂, 救济灾民。为了搞好“粥赈”工作, 国民政府在灾情繁重的地区设立芜湖区、宁属区、江北区、湖

南区、河南区等五处粥厂。宁属区设粥厂 1 所, 江北区设粥厂 24 所, 河南区 16 所, 湖南区基本上是每县各设一所, 芜湖区大粥厂 2 所, 小粥厂难以统计, 仅安徽阜阳就有粥厂 110 多所 [1] (330 页)。

农赈是政府无息或低息贷款给灾民, 帮助农民恢复生产的重要措施。十年内战时期, 国民政府比较著名的农赈活动有三次: 1931 年, 国民政府在皖、赣、湘、鄂、苏五省举办了规模颇大的农赈, 这次工作进行得很顺利, 尤其是皖、赣两省, 原计划基本上得到实施 [6] (480 页)。1933 年, 黄河决口, 华洋义赈会发起募捐活动, 将所得款项 19.85 万元贷给山东菏泽、河南考城、河北长垣、东明等重灾地区 [1] (402 页)。1934 年, 安徽、湖南大旱, 国民政府分别贷款 15 万元和 30 万元用于农赈 [1] (329 页)。

工赈, 即以工代赈, 指国民政府利用灾民从事疏浚河道、铺设公路、开挖水渠、植树造林等活动而藉以赈济灾民的措施。例如, 1931 年 9 月, 国民政府在受水灾最严重的鄂、湘、皖等 8 省进行急赈、农赈外, 还进行工赈, 组织了 1000 万灾民参加劳动, 这次工赈主要是对被冲决的江淮堤岸进行修复, 采取分区分工负责的办法, 收到了较好的效果 [6] (481 页)。1935 年, 国民政府又在冀、鲁、豫三省使用灾工修筑黄河九段河堤护岸工程, 总计工款 228 万元, “这一宏大工程吸纳了大批灾民, 救活了许多生灵” [4]。在所有的赈灾措施中, 工赈被称为“最合科学原则及最适于实用的救灾办法” [4], 它“事关实惠, 款不虚糜, 防患恤灾, 一举两得” [1] (335 页)。因此, 国民政府的各级部门都十分重视这一办法。

为了帮助灾民图谋生路, 重建家园, 国民政府还组织或招募大批灾区饥民移居到东北、西北、西南等地及其他一些地方进行垦殖活动。如, 1934 年, 国民政府在内蒙古包头组织成立一“河北村”, 将冀南长垣、濮阳等县灾民迁往垦殖 [5] (490 页)。1937 年, 国民政府又在江西吉安、泰和等县规划荒地 7 万余亩, 接收大批灾民垦荒 [5] (503—506 页)。

### 3. 减免灾区赋税。

1934 年 2 月, 国民政府制订《勘报灾歉条例》 [5] (278 页), 提出了报灾、勘灾的期限和具体办法。《条例》规定对于超过期限者严加惩罚, 各级勘灾人员要把受灾地亩、应赈户口、灾情程度等详细上报。该《条例》还按受灾情况的轻重规定了蠲免赋税的具体比例和缓征缓收赋税的具体年限。《条例》颁布

后,伴随灾荒的频繁发生和灾情的不断呈报,国民政府时有减免赋税令下达。1935年7月,河北卢龙县吴家庄田地全部被水冲塌,“永远不能垦复”,国民政府下令全部豁免该地应交的钱粮。该年,河北全省都遭受了不同程度的灾害,国民政府对该省普遍实行蠲免或蠲缓赋税的政策。1936年6月,山东新泰县、博兴县、高苑县禾苗受灾严重,国民政府下令大量减免三县田赋。同时,对灾情稍轻的山西榆次等地的田赋也给予蠲缓[8](2064号、2364号)。

#### 4. 兴修水利设施。

水利是农业的命脉,要防止水、旱灾害的频繁发生,必须整治全国河道,兴建水利工程和设施。1931年,国民政府委托全国经济委员会制定了“水利建设方案”,分别对淮河、黄河、长江、海河、永定河以及西江、东江等进行了实地勘测治理。在全国经委会的主持下,苏、浙、闽、粤、桂、滇、皖、赣、湘、鄂等南方多水灾的省份兴建了许多防洪水利工程;绥、宁、陕等西北一些旱灾频发的省份,除开凿、疏导灌溉工程外,还增设了一些天文气象观测站,扩充水利勘测设计机构,添置一些水利设备和救灾物资等。

#### 5. 建立仓储制度。

1933年,国民政府在南京召开了苏、皖、浙、豫、鄂、湘、陕、甘、晋、闽等十省粮食会议[1](488页),正式决定兴办谷仓,建立救灾防灾仓储制度。1936年,国民政府又制订和颁布了全国各地建仓积谷办法大纲[1](357页),规定了各地仓储之种类、保管办法、经费来源、考核办法、新陈谷代换等,内容极为周详。随后,许多省份都建立了较为完善的救灾粮食物品管理制度,为救灾防灾创造了有利条件。

#### 6. 推行植树造林。

为了防止水土流失,遏制风沙蔓延,改善农业生态环境,减少旱涝灾害的发生,国民政府除了在工赈活动中使用灾工植树造林外,又特于1927年复定每年的3月12日为植树节(1915年,北洋政府始定),并规定每年自3月11日起,以一个星期为植树造林运动宣传周,号召在全国开展全民植树运动[1](361—366页)。这一运动开始时开展得很火热,其中,河北、河南等省的山坡地上种植了众多的林木、果树等。

此外,国民政府还采取了其他一些与救灾有关的措施。例如,召开治蝗专门会议,加强卫生防疫工作,倡导国民经济建设运动,等等。

目前,有关论著对十年内战时期国民政府所采取的救灾政策或避而不谈,或语焉不详,或加以否定。实际上,这一时期国民政府的救灾政策在一定范围内取得了一些成效。例如,1927年3月,在北京西兴建的石(碍山)卢(沟桥)水渠,虽因种种原因未能按原计划完成,但它仍可使7万亩农田免遭干旱之虞。同一时期,陕西渭水水利工程的完成,也使当地受益田亩约达100万亩,增加地价2000万元,每年多收获200余万元[5](301页)。1931年,安徽省补修了长江、淮河及其支流的土堤工程,使得无为县土地受益达109万亩[9]。这些水利工程和水利设施的兴建,既减少了水旱灾害,又提高了农业收入。又如,1931年,国民政府及华洋义赈会在鄂、湘、皖等8省实行工赈,仅安徽一省就有近40万灾民得到了救济。同年,全国赈款赈粮发放地区遍及224个县[1](463页)。1933年,国民政府在鲁、豫、冀等地的农赈工作,“对当地农事的发展,房屋的修建发挥了重要作用”[1](405页)。

同时,我们也应看到其政策仍有诸多不足。

第一,国民政府的救灾政策所起作用十分有限。

十年内战时期,由于战争频繁,军政开支庞大,国民政府财政经常处于入不敷出、债台高筑的状态。有资料表明,这一时期,国民政府一直以40%以上的财力进行战争,用30%左右的财力还债[10](406页),而直接用于经济建设的资金则微乎其微。1935年,国民政府中央救灾准备金保管委员会主任许世英报告称:“本年度国库艰窘,救灾准备金如须全列700余万,非财力所胜,现酌列200万,系于无可设法中格外编列。”[6](482页)区区200万元,还是出于无奈,而这一年的军费开支达3.62个亿。各省情况也与中央大致相同。仅以安徽为例,1932年,在该省的政府开支中,与灾荒密切相关的水利行政费用仅占1.4%[9]。这种状况造成了救灾工作长期处于“殊难为继”[5](409页)的局面。首先,许多水利设施因资金缺乏,无法完成。例如,1931年制定的宏伟、详尽而又可行的“导淮工程”,因需2亿元的较大开支,一直拖到1937年底也只完成了一部分[10](260页)。在灌溉工程方面,虽然出现了新式的电力戽水灌溉技术,但国民政府无力进一步开发运用。至于其他水利工程的完成情况也大同小异。其次,一些赈灾工作(农赈、工赈、急赈等)显得力不从心,往往被迫中断或者草率完成。1929年,豫、陕、

甘、冀等25省的灾民不下7000万人,而华洋义赈会募得的款项只能救活15.4万人[4]。同年,国民政府因无力赈灾,竟把“灾区寸物无存,灾民400余万”,“啼饥号寒,惨不忍闻”的甲等灾区湖南列为丁等[5](490页)。1931年,国民政府救济水灾委员会借用米麦进行工赈,因经费不足,于1932年8月不得不停止[9]。赈粥、赈钱、赈物的数量非常有限,有时甚至连最起码的生活费用也难以维持。赈粥数量太少,饿死在粥厂边的人不计其数[1](302页);医疗费用太高,许多灾民只能“望赈而死”。例如,1935年,江苏东海县黑热病大发,注射一针药水需要15元钱,贫苦的患者只能15人一组,一人一元凑足15元,然后用抽签的办法决定何人打针治病,其余14人只能坐而等死[1](303页)。再次,一些投资大、见效慢的防灾事业,更无法取得很大成就。植树造林年年喊,全国荒山却有增无减。据统计,1915年,全国荒山约4.04亿亩,到30年代,仅江苏等22省荒山面积就占6.4亿亩[1](357页)。至于国民经济建设运动中的改善畜牧技术、肥料生产技术和销售农产品市场,培养抗病虫害作物等复苏农村经济的措施也因财政困难、预算不足等种种原因,有始无终,最终成为画饼。

为了解决财政救灾款项之不足,从1931—1935年,国民政府曾多次借用美、英等国的棉麦进行赈灾,结果不仅有利于帝国主义对我国的经济侵略,而且造成了“谷贱伤农”、“丰收成灾”的现象,加深了我国灾荒的蔓延。1934年,全国经济委员会报告说:“两年以来,年丰谷贱,盖以外粮入口贬价倾销,自耕农亏赔太甚,渐累至今,十九已濒破产”,农民状况“更甚于水深火热”[5](476页)。

第二,国民政府的某些赈济措施难以真正贯彻。

国民政府救灾政策的严重弊病还表现在赈灾活动中贪污现象十分盛行。1932年,安徽五河县县长庄诗孙卷赈款2000元出逃,芜湖粮站办事处主任李思义盗卖赈麦490余石[9]。1933年8月20日《申报》记载:“鄂省堤款,因数年未加清理,侵蚀挪用视为常事……各县县长,财政局长,征收局长侵蚀挪用贪污上万元者”,比比皆是[1](364页)。1934年5月12日《上海大晚报》称:“运河沿岸各县治运亩捐,大多为各县当局所挪用,即使有少数解省之款,又被省府当局挪充急需,以致治河工程款,反告向隅。”[1](489页)在河南泌阳,一名保长竟别出心裁地向每个

灾工勒索“点名费”[11](302页),在江苏、浙江,拖欠克扣灾工工资;或以丰为歉,谎报灾情,乘机勒索;或名为勘查灾情,实则催租追税,愚弄灾民的事件,不胜枚举[11](361页)。

吏治的腐败,贪污的盛行,阻碍了救灾政令的通行,从而引发或加重了灾荒。1931年,国民政府曾拨款1520余万元作为长江堤防维修费,结果却被军阀和官僚侵吞,江淮水灾导致1400万人伤亡,4.5亿元损失[1](98页)。1932年,山西大水,酿成巨灾。考察原因,是由于当地官吏,借赈灾之机,把汾河附近的一些“干河固池”填平成田,然后出售所致,“天雨,大水即无法排泄。人为鱼虾,意中事也”[1](97页)。国民政府曾以捕收蝗蝻蝗卵的多少为标准进行奖励,但各地官吏竟视此为生财之道,虚报数字,冒功领赏。结果,蝗灾不但不能根治,反而愈治愈烈[1](96页)。农赈放贷政策也一样,许多地方农民得款数额甚少,借贷权往往被地主、富农把持,成为他们剥削掠夺农民的手段之一[1](410页)。

第三,国民政府在革命根据地人为地制造灾荒,导致了灾区的进一步扩大。

我们不否认国民政府此时的救灾政策具有防灾救灾、解除人民疾苦的作用,但也必须注意到,它无疑具有笼络人心、与共产党争夺民心的性质。正如国民政府要员所表露的那样:“农民流离失所,不独乡村荒废,有生产衰落之虞,更恐……少壮者化为匪共,未来隐患诘堪设想。”[5](49页)因此,为了分化、瓦解群众,击败红军,“剿灭共匪”,国民政府除了展开政治宣传和军事进攻外,还在革命根据地内采取赈盐、赈粮等阴毒手段。例如,国民党第十五师师长王东源在“围剿”奢市时实行盐赈[12](35页);大刽子手陈汉光在“进剿”海南苏区时常用盐、面团、短裤等物对黎族人民实行赈济拉拢[12](67页)。此外,国民政府用以工代赈的手段,在豫、鄂、皖、赣、湘、浙、苏等省的苏区周围修筑公路,把赈灾与“剿共”相结合,进而达到与共产党争夺民心的目的。

在近十年的“剿共”战争中,国民党反动派甚至不惜牺牲人民的利益,故意制造灾害,草菅人命。1931年,国民党军队“进剿”红军,就企图利用河水泛滥,淹没红军根据地[1](108页)。国民党长达几年的穷凶极恶的焦土“围剿”政策使得江西等地“白骨成冢”,“疮痍触目,遍野榛芜”,“禾草则近城三十里内,早为军用尽净,欲寻一株,其贵有如兰惠”[5]

(482页)。这些倒行逆施,恰恰暴露了国民党反动派以赈救灾的惺惺作态和“剿灭共匪”的急功近利,其救灾政策归根到底不是为了灾民,而是为了自身统治,赈灾有时候不过是它的一种政治手腕而已。

第四,国民政府的救灾政策治标不治本,进一步加剧了当时社会的动乱。

由于灾荒频繁浩大,国民政府的赈灾不力,以及赈灾过程中出现的种种腐败现象,加剧了社会局势的变化和动荡。首先,灾民的各种反抗斗争不断发生。据统计,从1922—1931年,共发生灾民抗租抗税斗争197起;1934年,豫、皖、苏、浙、粤、桂等省就

发生灾民抢米事件125起,吃大户64起;1936年发生灾民反抗虐待斗争21起;灾民与军警冲突事件也年年发生[2]。其次,农村劳力大量流失,社会动荡因素骤增。家园被毁后,走投无路的灾民们或沦为城市中的乞丐、妓女和苦力;或沦为山沟里杀人越货的盗贼;或干脆拿起枪杆子,走向武装反抗国民党统治的革命道路。再次,因灾荒影响田赋收入,国民政府采取削减机关经费和压缩支付工资等措施,导致了许多机关人员的消极怠岗和各级教职员工们的罢课行动[9]。

### 参考文献

- [1] 邓云特. 中国救荒史[M]. 上海: 商务印书馆, 1937.
- [2] 曹峻, 翟伟. 试论 1927—1937 年间中国的灾荒[J]. 学海, 1996, (2).
- [3] 朱羲农. 十年来的中国农业[A]. 抗战前十年之中国[M]. 台北: 龙田出版社影印, 1970.
- [4] 刘五书. 论民国时期的以工代赈救荒[J]. 史学月刊, 1977, (2).
- [5] 财政经济: 七[A]. 中华民国史档案资料汇编: 第五辑第一编[M]. 南京: 江苏古籍出版社, 1994.
- [6] 忻平. 民国社会大观[M]. 福州: 福建人民出版社, 1991.
- [7] 王方中. 1931 年江淮大水灾及其后果[J]. 近代史研究, 1990, (1).
- [8] 中华民国国民政府公报: 123 辑[R]. 国民政府文官处印铸局出版, 成文出版有限公司发行.
- [9] 金胜一. 近代中国地域性灾荒政策史考察——以安徽省为例[J]. 北京大学学报(哲社版), 1997, (4).
- [10] 陆仰渊, 方庆秋. 中华民国经济发展史: 上册[M]. 北京: 中国经济出版社, 1991.
- [11] 费正清. 剑桥中华民国史[M]. 章建刚译. 上海: 上海人民出版社, 1992.
- [12] “围剿”边区革命根据地亲历记——原国民党将领回忆[M]. 北京: 中国文史出版社, 1997.

## On the Disaster Relief Policies of the National Government During 1927—1937

MO Zi-gang

(Sichuan Normal University History Department, Sichuan Chengdu 610068 China)

**Abstract:** The ten years of 1927—1937 witnesses frequent and serious natural disasters. To tackle the disasters, the Nanjing National Government adopts policies of victim relief, tax abatement, irrigation-works building and afforestation, which have effect to certain extent, but for some causes fail to effect a permanent cure while taking stopgap measures.

**Key words:** 1927—1937; national government; disaster relief; policy

[责任编辑: 凌兴珍]