

# 建国初期自然性弱势群体社会救助研究<sup>\*</sup>

——以河北省为例

高冬梅

(河北师范大学历史文化学院 050091)

内容提要:河北省灾民救助是建国初期社会救助的典型例子。从中可以看出建国初期社会救助行政体制和政策措施的得失、社会救助实践的动态发展以及政府作用发挥的情况。本文认为,建国初期灾民救助中的行政体系有利于社会救助的综合治理,紧急抢救、以工代赈等救灾措施基本是积极可行的,社会救助经历了由以救为主到以防为主的发展过程。总体上看,政府在社会救助中充分发挥了主导作用,对今天的社会救助有重要启示。

关键词:建国初期 河北省 弱势群体 社会救助

社会救助是在公民因各种原因导致难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定程序给予款物接济和服务,以使其生活得到基本保障的制度。<sup>①</sup>它具有维护社会稳定与和谐、促进经济发展的重要功能。建国初期中国对灾民、失业者、乞丐等社会脆弱群体进行了大规模的救助活动,其中,因自然性弱势群体——灾民是数量最大的弱势群体,救灾工作也就成了当时社会救助工作中的主要内容。对建国初期救灾工作的研究,以往主要侧重在救灾工作发生的背景、政策措施以及社会意义的描述上,而对当时救助政策措施的得失尚欠深入分析,对救助实践的动态考察以及政府作用的探讨基本尚付阙如。本文拟采用“解剖麻雀”的个案研究,对当时重灾的河北省的颇具典型性的救灾工作和救灾过程加以梳理,不妥之处敬请指正。

## 一、救灾行政体制的构建

1949年7月,华北人民政府第三次会议决定恢复河北建制。1949年8月河北省人民政府成立,下辖10个专区,4个直辖市,132个县,3086万人。河北省基本地处北纬36°03′—42°40′,东经113°27′—119°50′之间,属北温带大陆性季风气候,春季干旱多风,夏季炎热多雨,秋季天高气爽,冬季寒冷干燥。地形地貌也较复杂,山地、丘陵、盆地、平原类型齐全。所以河北自古属自然灾害多发地。又由于长期战争等原因,河北省人民政府成立初期潮白河、永定河、大清河等主要河流年久失修经常漫溢,山区水土流失严重,达到山区总面积的58%,<sup>②</sup>这就使本来易灾的河北省自然灾害频仍且严重。1949到1952年全省多次发生水、旱、风、虫灾(受灾情况见表1)。

尤为严重的是1949年的水灾,当时天津、唐山、沧县、通县、保定五个重灾专区,几乎普遍受灾,其中的宁河、宝坻、大城、静海、文安、玉田等13县的生态环境几近遭到毁灭性的打击,灾民生活陷入严重危机,1950年1月,因灾而荒导致唐山专区“无食者约180000人”,如不采取措施“春耕时没吃者将有700000人,麦收时没吃者将有1000000人”,通县专区“不能生活者80000余人”,唐山、天津、通县三个专署群众因没饭吃而逃荒者共460000人。<sup>③</sup>

\* 本文系河北省教育厅基金项目(批准号 S050505)“建国前后河北省弱势群体及其社会救助研究”阶段性成果之一。

① 时正新、廖鸿:《中国社会救助体系研究》,中国社会科学出版社2002年版,第2页。

② 苑书义、孙宝存、郭文书主编《河北经济史》第五卷,人民出版社2003年版,第22页。

③ 中国社会科学院、中央档案馆编《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,社会科学文献出版社1991年版,第62页。

表 1 河北省灾情统计表(不完全)

	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
受灾县数	104	100	103	103
受灾村庄 占总数%			9 889 29.37%	6 193 14.84%
受灾土地 占总数%	31 000 000 34.44%	20 000 000	19 151 507 24.23%	12 842 179 12.43%
受灾人口 占总数%	9 960 000	6 000 000	6 213 320 26.6%	3 865 278 12.47%

资料来源:河北省档案馆馆藏资料 907-1-130、935-1-361、907-1-54 中有关救灾报告与灾情统计资料。

### (一) 救助方针

涉及人的生存、社会稳定与政权巩固,作为公共政策之一的弱势群体社会救助,是一党、一国乃至一地区必须应对的问题。对于严重灾情,河北人民政府一成立就给予关注。河北省许多地方曾是老根据地,吸取根据地的救灾经验,1949年8月11日,河北省人民政府向各专署、县发出《大力开展生产救灾的工作指示》,要求各级党政干部尽一切可能的力量,组织群众生产自救,恢复发展农业、特别是副业与手工业,度过灾荒。8月12日,中共河北省委又发出了《关于动员全党全民进行生产救灾的号召》,指出:在今年灾害严重的情况下,“全党全民必须以对人民高度负责的精神,休戚相关,患难与共,大力领导群众广泛开展生产自救运动,这已成为当前全省党的紧急任务”,号召“全党全民必须紧急行动起来,广泛开展节约度荒和生产救灾运动,……各地区要把生产救灾作为今冬明春的中心任务”<sup>①</sup>。可见河北省委和政府对于灾情是高度重视的,河北省委和政府一成立就制定了动员全社会力量的、主要依靠生产自救的、旨在发挥救助对象主观能动性的积极救助方针。在1949年底和1950年初,中央人民政府和内务部先后发出《关于生产救灾的指示》、《关于生产救灾的补充指示》以及召开第一次全国民政工作会议,一步步地确立了“生产自救,节约度荒,群众互助,以工代赈,并辅之以必要的救济”的救灾方针,这与河北省灾民救助的核心理念是一致的:生产为主、救济为辅,自救为主、他救为辅。积极性显而易见。根据中央救灾方针,1950年1月30日,河北省政府委员会第三次会议通过了生产救灾计划草案;4月16日,省政府委员会第五次会议通过《关于目前灾区生产救灾工作的决定》<sup>②</sup>;查漏补缺,进一步把中央人民政府的救灾方针因地制宜地贯彻到河北的救灾实践中。在建国初期国家“一穷二白”情况下,党和政府力避“福利依赖”的积极救助方针的确立为救灾工作的顺利开展奠定了基础。

### (二) 救助机构

根据党中央指示,并参照老根据地的做法,1949年8月河北省成立民政厅主管救灾工作。鉴于社会救助牵涉面广、工作复杂,灾荒期间,河北省人民政府又根据中央“必须建立与健全生产救灾委员会,成立生产救灾办公室,设专职干部,采取‘包干制’的办法,首长负责,专责掌握;各有关部门也必须确定专人负责”<sup>③</sup>的指示精神,成立了生产救灾委员会或办公室。各级生产委员会或办公室由相关的民政、财政、农业、水利、贸易、卫生、合作、铁道、交通、银行等部门及人民团体组成,一般由同级党委的一名常委负责,设专职干部开展工作,组织系统完备,有权有责,如1952年,河北省省级生产救灾办公室是抽调省级农林、民政、水利、交通、财政各厅及粮食局、合作社、银行等有关部门的主要负责人组成,由省委和政府领导李子光、范若一全力负责,“担任正副主任;下设秘书组、农林水利组、生产救

① 《河北日报》,1949年8月13日第1版。

② 河北省地方志编纂委员会编《河北省志·政府志》,人民出版社2000年版,第423页。

③ 《一月来的生产救灾工作》(1951年),河北省档案馆,907-1-129。

灾组、合作贸易组、财政金融组,由主要部门负责人担任组长。并由各单位抽调干部一百五十人组成检查大队,分在办公室领导下,赴各地进行督促检查、推动工作”<sup>①</sup>。另外对灾情特别严重的地区还专门设工作委员会,如1949年8月成立“宁、宝、蓟、玉重灾区工作委员会”<sup>②</sup>,以加强对宁河、宝坻、蓟县、玉田四县重灾区救灾工作的专门领导。生产救灾委员会或办公室的设立,不仅使政府各相关部门在救灾中保持紧密联系,而且使救灾工作便于接受职能部门的业务指导,有效地推动社会救助的综合治理。

## 二、救灾措施的得失

### (一) 紧急抢救

许多灾害有突发性的特点,所以救灾工作需各级政府给予高度重视和及时处置,这是救灾工作与其他社会救助工作的不同之处。在建国初期的救灾工作中,河北省政府曾多次对灾民进行紧急救援,其中规模最大的发生在1949和1950年水灾期间。1949年水灾发生后,党和政府视“救灾如救火”,立即动员党政军民抢险堵口、护堤,全力以赴与洪水作斗争,前后投入人工达500万左右。1950年8月,河北省大清、永定等河一些堤段被洪水冲破,沿河地区受到严重威胁时,政府迅速组织抢救活动,“许多干部冒雨淌着过膝的深水,到灾民被困的最危急的村中,首先抢救烈、军属和残、老、孤幼及居处较低的户,绝大多数灾民遇救”<sup>③</sup>;抢救中仅“任丘、文安两县于两次洪水斗争中,投入专、县、区干部共二百九十二人,前后发动民工二万二千四百三十四人,运土用的大小船只七百五十八只,大车三十四辆,车船夫一千五百二十八人。经过各级干部与民工一个多月不休不眠的艰苦斗争,共完成子堰二万九千八百七十一公尺,修坍塌七十四处,抢堵较大漏洞四十一处”。1950年河北省的抢救工作“保住了全长二万五千七百二十九公里的千里堤,使本省东南一带及腹心地区十余县……约七百万亩农田和二千个村庄和市镇,免遭水灾,也直接保住了天津市的安全”。<sup>④</sup>可见紧急抢救是需要投入大量人力物力的十万火急的救灾环节,对于人民生命财产安全具有重要意义。

### (二) 发放急赈

发放救济物资,是最传统也是最直接的救助方式,一般是在春、夏荒或冬令时救助贫困,突发灾害发生后则随时发放,主要是帮助灾民解燃眉之急。河北省政府在灾害期间也经常发放救助款物急赈灾民。中央人民政府成立前,主要是华北人民政府拨付赈款赈物,如1949年9月,华北人民政府拨给河北省救济粮200万斤救助水灾重灾区。<sup>⑤</sup>中央人民政府成立后,主要是中央人民政府拨付,也有本省自筹,如1950年1月中央政府拨付急赈粮650万斤,及时救助宁河、宝坻、蓟县、玉田重灾区的65万灾民;<sup>⑥</sup>1950年冬到1951年秋,中央为解决河北省连年受灾群众衣、被困难,又三次拨寒衣21万套,并批准本省动用自募寒衣49887.5套,加上清理公安队旧队衣7335套,共267222.5套,分配各地急救灾民;1950年下半年,河北省也通过自筹拨发一次性急赈粮439万斤。另外,社会各界募捐,如1950年河北及北京募集救济粮12552876斤,<sup>⑦</sup>也是急赈灾民的款物来源之一。

尽管急赈款物来源是多渠道的,但由于建国初国穷民贫,财政紧张,自然灾害严重,所筹赈济粮款数目自然与灾民实际需要相差甚远,如1950年,河北受灾人口6213320人,冬季发放救济粮是3500

① 《关于生产防旱救灾专县如何组织力量的规定》(1952年),河北省档案馆 855-4-206。

② 中华人民共和国内务部农村福利司编《建国以来灾情和救灾工作史料》,法律出版社1958年版。

③ 《建国以来灾情和救灾工作史料》,第82页。

④ 《建国以来灾情和救灾工作史料》,第81页。

⑤ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,第72页。

⑥ 《建国以来灾情和救灾工作史料》,第18页。

⑦ 《河北生产救灾工作简报》(1951年),河北省档案馆 855-4-21。

万斤,如果平均发放,每人5斤多一点,<sup>①</sup>根本无济于事。因此,为使有限款物发挥最大效用,河北省委和政府贯彻中央规定的社会救助制度原则,基本通过民主评议确定救助对象,重点救助重灾区以及灾民中“烈、军、工属中的老弱孤独与群众中的孤老残弱”<sup>②</sup>,保证把有限的救灾款物用于最困难的地区,发给最急需帮助的困难户。发放救灾粮款时,各级政府还都强调及时、快捷以保证灾民之急需,如1951年河北省人民政府规定“各专署领到赈衣赈粮后,十五日内要分拨各县,各县发放到户不得超过一个半月,存粮不发使灾民流离失所,存衣不发使灾民受冻要受批评”<sup>③</sup>。为了使临时急赈与长久的生产相结合,在救济款物的发放中,不仅要给灾民加强生产自救的教育,而且要具体指导其定生产自救计划,将“恢复体力与组织生产相结合”,实现“发放救济粮的过程,就是组织生产的过程”<sup>④</sup>。

急赈的发放解决了灾民特别是其中的孤、老、病、残和劳动力少、人口多家庭的燃眉之急,如寒衣的发放首先解决了重水灾区、贫苦的孤、老、病、残和劳动力少、人口多而无法解决衣被者的困难。据天津、沧县两专区10个县统计,受赈者占应救济人数的11.7%强,其中受到特别照顾的烈、军、工属及荣、复军人,仅天津专区五个县就救助1359人,占被赈人数的34%。<sup>⑤</sup>但在发放时,也出现不少问题,一是一些村干部故意夸大灾情以多分救济粮;二是发放不及时,如1949年10月发到宁河的救济粮12月还没发下,被灾民批评为“秋收、冬藏、春发放”<sup>⑥</sup>;三是有的县分配不合理、赈济面过宽或过窄,如密云六区将赈衣100套全发给重灾村,而轻灾区无衣灾民未得到救济;四是村干部的贪污、多占行为,任丘县某村村干部间互相包庇,40户救济对象中,村干部占到多数,后经审查只有4户应该救济。<sup>⑦</sup>

### (三) 以工代赈

以工代赈,作为一种灾民救助措施,是指政府组织灾区群众参加当地农村基础设施建设,并发放劳务报酬(实物或资金)的一项举措。其要义包括:就政策性质而言,它是救灾的政策手段之一,政府负责发动和组织受赈济群众实施,国家公共财政投入,客观需要产出公共产品;就救济对象而言,享受该政策的是重灾区群众,主要是青壮年灾民;就建设内容而言,主要是农村生产生活亟待解决的基础设施和其他急需项目,如兴修水利、架桥修道、封山育林、运输物资、灭蝗等;就绩效而言,可以实现工程建设和灾民救济的双赢;所以这种救助方式自出现以来即为历朝历代看好。

建国初期,政府认为以工代赈是“群众极愿以自己的劳动换饭吃”<sup>⑧</sup>的救助方式,以工代赈“修堤治河不但可解决灾民目前吃粮,而且是解决水患的基本办法”<sup>⑨</sup>,所以救灾中大兴以工代赈。1950年河北省为防止水患,在中央政府的领导下,组织了蓟、滦、永定、大青、子牙、南运等河系的堤岸加修工程以及潮白河改道工程,这些工程都“结合救灾切实做到以工代赈”,动用民工40万人,工程完成时,灾民挣得9802万斤工资米。<sup>⑩</sup>以工代赈实施当时河北省最大的水利工程——潮白河下游工程、金门渠工程时,“解决六十万人一个月的生活,灾民中有‘救命堤’的反映”<sup>⑪</sup>。

除了兴修水利外,灾民还以工代赈从事运输以及其它建设事业。1950年,河北省在调运救灾物资期间、全省特别是重灾的宁河、宝坻、蓟县、玉田等组成了专县、区统一指挥的运粮委员会,组织群众

① 《本省生产救灾工作的措施》(1951年10月),河北省档案馆,907-4-429。

② 《一月来的生产救灾工作》(1951年),河北省档案馆,907-4-429。

③ 《一月来的生产救灾工作》(1951年),河北省档案馆,907-4-429。

④ 《一月来的生产救灾工作》(1951年),河北省档案馆,907-4-429。

⑤ 《河北省寒衣发放情况的报告》(1951年),河北省档案馆,907-4-429。

⑥ 《河北省中灾区抢救工作简报》,河北省档案馆,907-4-60。

⑦ 河北省档案馆:907-4-429

⑧ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,第61页。

⑨ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,第66页。

⑩ 河北省人民政府:《关于1950年水利工作的报告》,《河北政报》第13期。

⑪ 《河北省人民政府党组关于春耕播种及河工工作给党委的报告》(1951年6月),河北省档案馆,907-45-4。

以工代赈,完成运输任务的同时,灾民也得到36 187 764斤粗粮的收入。<sup>①</sup>大名等县还组织灾民以工代赈灭蝗、修缮仓库等。1951年河北省的以工代赈更广泛开展,包括修铺道路、兴修水利、封山育林、运输山货等(参见表2)。以工代赈从事生产建设,既可使灾民通过自己的劳动增加些收入,激励其生产自救的精神,又可以利用灾民群体的劳动力改善灾区的生存条件,促进灾区生产的恢复和发展。

表2 河北省1951年冬季以工代赈粮分配表

用途	粮食斤数	备考
修铺道路	2 100 000	建屏、迁西、遵化、宛平、蓟县、房山、密云、怀柔、昌平、满城、易县、涞源、涞水等县
兴修水利	4 450 000	房山、阜平,水土保持,井陘饮水。滹沱河下游疏浚,金门渠之渠。保、通、定、石四专开渠216道。
封山育林	276 500	阜平、建屏、灵寿。
收购山货运费	1 173 500	在山地灾区收购山货,主要是药材。
合计	8 000 000	此数系中央决定拨省500万斤,省自筹300万斤。

资料来源:《一月来的生产救灾工作》,河北省档案馆,907-1-129。

但以工代赈与其他救助方式相比较,就组织工作而言,程序较为复杂,要确定、报批、勘察项目,确定施工标准与规范;还要涉及承包商、施工地方、相关人员的协调、协商与管理以及民工的集中管理等,既涉及工程技术问题,又涉及管理问题。对灾民来说,工赈机会毕竟很少,即便有也是“多组织青壮灾民”,而且待遇偏低,所以以工代赈在实施过程中不可避免存在一些问题。技术欠佳,或有“单纯救济观点”影响工程质量;管理不善,既影响工程质量又影响灾民救助,更有不法分子乘机中饱私囊,影响极坏,如1950年秋安次县“四千灾民自带工具到潮白河做工,往返需六天,但做工只一天,挣三斤返差,起不了代赈的作用”<sup>②</sup>;又如宝坻老高寨堵口工作“由于对民工掌握管理不善,(1949年)自九月五日开工直到十一月二十日达两个多月因零停工尚有土共24 000方未完成,至今春又继续培土,但新旧土不吻合,水涨时在该结合部发生漏洞致遭决口”<sup>③</sup>;又如原天津地委领导刘青山、张子善截止1951年月底,非法挪用灾民造船款四亿元,治河专款三十亿元,经营河工供应、剥削治河民工和吞食水利款二十二亿元”,1950年秋到1951年春,“修治潮白、永定等河流时,河北省人民政府指示天津专署组织民工供应站,刘青山、张子善竟趁机使用供给十余万民工的公粮,作他们的非法生意。……供应站即以坏粮当好粮卖,低价买进,高价卖出;并借供应民工的牌子,提高调粮折合率,逃避税收,粮质极坏。民工对此大为不满,纷纷议论:‘他们(按指刘青山、张子善)发大财,好坐汽车看大戏,我们吃苦头’”,由于食品恶劣,劳动过重,因而病、残以至死亡的“不下十人”<sup>④</sup>。这说明,再“有效的赈济形式需要有相应的政策和措施与之配套,才能保证其发挥最佳功效”<sup>⑤</sup>,以工代赈工作要实施好,必须把好管理、监督关。

#### (四) 移民就粟

移民就粟是灾后安置灾民的一种传统方式,通常情况下是把重灾区的灾民移到非灾区暂时谋生(近距离移民)或移入地广人稀、物产丰富的地方垦荒(远距离移民)。移民就粟需要考虑移出与移入两地的资源问题和国家的长远建设,较之其他救助方式采用较少。过去河北省每逢灾荒年景部分灾

① 河北省人民政府委员会:《关于<1950年麦收前生产救灾工作计划(草案)>的决议》,河北省档案馆,935-5-73。

② 《河北省人民政府监察委员会工作简报》,河北省档案馆,907-1-60。

③ 《关于宝坻老高寨堵口工作报告》,河北省档案馆,931-7-4。

④ 《刘青山、张子善盗窃国家资财的罪行》,《人民日报》1951年12月30日第1版。

⑤ 蔡勤禹:《国家社会与弱势群体》,天津人民出版社2002年版,第134、135页。

民有外出逃荒度灾的习惯,但盲目外逃不仅不符合政府提出的生产自救方针,还会增加社会的混乱,也容易发生饿死人的现象。为了避免灾民盲目外逃,在1949—1952年的河北省,近距离的移民普遍采用,远距离移民也在重灾区实施过。

首先是整合本省资源,近距离移民就粟。根据省政府“个别发动,就地疏散,投亲靠友,分头安插”的方针,截止到1950年2月,保定、石家庄等专区二十五个县,共安置宁河、宝坻、沧县等重灾区灾民近4万人。<sup>①</sup>具体步骤是先在接受地成立安置灾民委员会之类的组织,然后动员民众接受灾民和准备灾民生产、生活用品等,最后政府组织灾民移入。按照这样的步骤,灾民到了新地区后,一般生活上能得到照顾,象天津、永清、霸县等还为无劳力、无生产资料的极困难灾民设立了专门机构——残老院,<sup>②</sup>灾民自然能在当地安心生产,如1949年安置到曲阳的灾民,“到1951年初已组织起来纳鞋底一万八千双,收入小米四万五千斤,能维持五百人三个月的生活。安置在定县专区的灾民已组织起来熬硝,三个月内能收入小米一百六十六万余斤,可以维持一万八千余人三个月的生活”<sup>③</sup>。

但当时河北省人口稠密且大面积受灾,本省对灾民的容纳度有限,而当时的东北受灾较轻,又有大量无人开垦的肥沃土地,从河北救灾和东北长远建设考虑,河北省又与东北达成协议,于1949年底组织天津市及天津专区、唐山专区、保定专区等地14 000多灾民移入东北,分别安置于黑龙江省的讷河、甘南及松江省的延寿、密山等县,实现了“中国历史上还是第一次”的“有组织有计划的移民”。<sup>④</sup>移民的具体步骤:一是建立移民领导机构,规划组织移民事宜。当时河北与东北都首先成立了省级移民委员会,在有关各县设移民办事处具体组织移民工作。1949年9月省委还专门制定了《河北省人民政府移民办法》,规定了移出的主要对象是“两三年里不能脱水耕种的重灾区的灾民”,制定了具体的工作流程。二是移出地与移入地的社会动员。包括对重灾区灾民移出的动员工作、登记工作、原有财产处理工作等,如当时农民中普遍存在着“穷家难舍,热土难离”的思想,也有“害怕受外乡人欺侮,当地政府不管他们”等种种顾虑。针对这种情况,通过说明所到地的有利条件等,在灾区开展了深入动员工作。移入地则动员基层政权和村民准备移来户的土地、房屋、耕畜、农具等生活资料与生产资料,如有些地方在政府号召下,替移民作了初步生产计划和安置儿童入学的计划,妇女干部和老乡们张罗着给移民糊窗户、搭锅台、修理炕、收拾房子,准备工作做得很细致。三是迁移。自1949年11月开始至1949年12月28日,河北省先后8批共移往东北14 642人。<sup>⑤</sup>河北负责锦州以南(包括粮食),东北人民政府及有关省份负责锦州以北,全部铁路运费由河北负责,锦州设立移民接受总站,沿途如唐官营、独流、廊坊、山海关、哈尔滨、齐齐哈尔、绥化等地都设立了移民招待站。

总的来说,移民工作“送得好、接得好”,移民到了东北后“在东北各地政府与群众的帮助下,每九户编成一个小队,每组发给了六匹大马,一张开荒洋犁,一个大车;每人平均分给一、二垅地(每垅地能收四、五石至七、八石粮),每垅地发给一百斤籽种;每人并发给可吃八个月到十个月的食粮”<sup>⑥</sup>。生活、生产都有了着落。

但移民相对于其他救助措施,也有自身的缺陷。特别是远距离移民涉及到组织、协调等多个头绪,工作要求复杂而细密,稍有不慎,就出问题,如移民东北时由于组织工作欠周密、招待站离车站较远、沿途车站停车时间过长,如沈阳、铁岭停6个小时以上,等等,导致出现丢掉、冻死、摔死灾民的现象。而且耗资巨大,东北拨粮20 000吨作为移民资金,河北移民共用粮食73 900斤。难怪河北省发如此感慨:“路费开支和生产垫本耗费过大,作为经常工作则可,作为救灾工作则不如以所费就地救灾,

① 《河北安置灾民近四万到非灾区去进行生产》,《人民日报》,1950年4月1日第2版。

② 河北省民政厅:《关于安置灾民工作报告》,河北省档案馆,935-5-73。

③ 《河北安置灾民近四万到非灾区去进行生产》,《人民日报》,1950年4月1日第2版。

④ 《河北移民到东北》,《人民日报》1950年5月7日第2版。

⑤ 中华人民共和国内务部农村福利司编《建国以来灾情和救灾工作史料》,法律出版社1958年版,第20页。

⑥ 《河北移民到东北》,《人民日报》1950年5月7日第2版。

灾民得救者可更多”<sup>①</sup>。至于灾民路途劳累、到目的地后与原居民的磨合困难等更不待言。这说明移民就粟只适宜在万不得已的情况下解决少数灾民的生计问题。

### (五) 生产自救

生产自救主要是组织灾民就地进行农业、手工业和副业生产,从而实现了对灾民的根本救助。这是抗日根据地时期中国共产党和根据地政府首创的、被实践证明适合中国国情的极为有效的救助方式,所以在新中国成立初期被党和政府置于救助方针的首位,成为当时救助灾民的主体形式。

1. 抓紧农业生产的恢复。建国初期中国农村的主体经济是农业,所以在救灾中首先着力于农业生产的恢复。河北省灾区的生产自救贯穿到了农业生产的各环节。水淹了,积极排水脱地、补种,“水退一分,补种一分,水退一亩,补种一亩”,1949年下半年到1951年上半年的河北省就是这样一直在“与水争田,与灾争粮”。重灾区成立了专门的排水委员会,制定了排水原则与纪律,广泛动员群众,仅1949年秋到1950年春即脱地3100万亩。<sup>②</sup>脱水后即抢种粮食和大量种植成熟期短的蔬菜。旱灾后,广泛动员群众打井、开渠、修塘、筑坝等,以扩大水浇面积,一旦下雨则抢种补种。1952年春河北省的防旱春耕运动中,大力开展耙地保墒、打井开渠等,“到4月份,能耙的土地近四千万亩已耙三四遍、打新井、修旧井23300余眼,浇地260万亩,并贷水车29300余辆”。<sup>③</sup>清明时节和落雨后,又“以战斗的姿态迅速组织所有男女整半劳动力,开展突击性的播种运动”<sup>④</sup>。地干出不来苗时,担水或浇水点种,一旦下雨抢种、补苗、夏锄等等。

当时为确保农业生产救灾,实现灾年“保种、保收”,动员了所有的整、半劳动力、甚至军人、干部参加农业生产救灾。解决种子与耕畜问题更是费尽心思。劳力素质、技术水准低下,特别是财力、物力匮乏,早已成为中国传统的小农经济发展的瓶颈。而从抗战爆发到建国初期,由于日军的蓄意摧残和战争的破坏,中国农村的生产力又损失极巨,更使农业经济接近崩溃的边缘。根据不完全统计,华北区(包括河北省)1948年的劳动力比1936年减少三分之一,耕畜损失45%。<sup>⑤</sup>据1948年华北区武邑、冀、景、馆陶、邱、恩、安国等8县45个村的调查,大车减少30%,犁减少11%,耩减少12%。全华北共缺锄750万张。<sup>⑥</sup>这还是一个平均的计算,如单就重灾区来说,情况还要严重得多,如沧县专区1949年水灾后牲畜又减少40%。所以要生产自救,解决生产资料与生产力的问题迫在眉睫。

为帮助灾民生产自救,建国初期的河北省,在“灾民自筹为主,政府帮助为辅”方针的指导下,深入动员灾民,或变卖家中财物购买种子,如有的灾民用手工业产品到非灾区交换种子,有的出卖家中珍藏如妇女的首饰去买种子,有的将自己的土地借给有种子的户耕种等等;或通过募捐解决,如发动“一把麦种”的募捐运动,通县专区曾由此解决麦种85000斤;或实行民间自由借贷,这是最主要的一种方式;或通过政府贷款,如1950年春,河北省将种子648万斤及时贷发给了灾区。<sup>⑦</sup>为解决牲畜缺乏问题,不仅普遍开展人畜互助、人力代替畜力(人拉犁、耩播种),而且动员妇女下地生产、逃荒灾民回乡、干部与军人帮助灾民,<sup>⑧</sup>可以说是想尽了一切办法。

2. 大力发展副业和手工业生产。副业、手工业生产,周期短、见效快,是有广泛适应性的积极救灾度荒措施。政务院在1949年《关于生产救灾的指示》中,号召各地“要因因地制宜,恢复和发展副业和手工业”,“要根据各地条件,找出灾民生产办法,‘靠山吃山,靠水吃水’”。河北省遵照中央的指

① 内务部研究室:《救灾工作及其问题》,《河北政报》第3期。

② 《河北政报》第18期,第18页。

③ 《关于防旱春耕生产工作向中央的汇报》,河北省档案馆,855-1-206。

④ 《报告召开各县防旱生产办公室主任或副主任和专区检查队长会议的情况》,河北档案馆,855-1-200。

⑤ 国防大学党史党建政工教研室编:《中共党史教学参考资料》第19册,1986年版,第11页。

⑥ 《中共党史教学参考资料》第19册,第12页。

⑦ 河北省档案馆,855-1-44,第32页。

⑧ 《生产救灾工作报告》,河北省档案馆,935-1-361。

示,“按照开辟销路、内外并进、面广腿长、公私兼顾、薄利多销”的方针,组织全劳动力与半劳动力开展了各种各样的副业生产。1949年秋到1950年春河北省发展皮硝、纺织、治鱼、柳编等副业生产30多种,从业人数达134万,<sup>①</sup>“副业生产开展较好的安新,只纺织、打鱼织席、熬皮硝的就有五万四千多人,百分之六十七的人依此维持生活”<sup>②</sup>。1950年,截止到10月份,“各项生产及运输收入最低共可收入粮食二一七九三一三五六斤,维持一二一〇七三四人半年生活,具体到水灾区大体到能维持七—三四〇五人半年生活”<sup>③</sup>。1951年2月,河北重灾区“开展起副业生产的户,达总户数的50%的左右;成绩特别好的村达60%到70%,个别有基础的村达到80%到90%”<sup>④</sup>。根据往年的业绩,1952年河北全省“灾区缺粮三亿八千一百万斤,计划从开展副业中收入二亿二千万斤”<sup>⑤</sup>,虽然没有查到最终完成情况的有关资料,但我们可以看出,当时的人们确信,生产救灾特别是副业生产,可以在救灾中发挥至关重要的作用。

除了上述救助措施外,还有减免赋税、采集野菜、卫生防疫、捕虫灭蝗等。

减免赋税,既是从宏观上恢复和发展农业生产的措施,也是传统的帮助灾民自救的重要手段。1950年新城县灾区减免秋征公地粮12万斤<sup>⑥</sup>,1951年秋征前,河北省公布了农业税减免办法,经过勘查灾情、民主评议和县级负责人批准,发给灾户和烈、军、工属,以及孤、老、残废减免证,全省80%以上地区的灾民得到合理照顾,减免数达总任务的15%。<sup>⑦</sup>

在政府的发动和帮助下,广大灾民还展开了广泛的采集代食品运动。1950年河北省黄骅县80%的灾民都拾野菜(黄菜盛子),据106个村的统计有7933户,17338人,共收黄菜盛子4935600斤,约能顶粮1645000斤。<sup>⑧</sup>

一般而言,大灾之后易有大疫,再加上灾民多以糠粃、野菜等为食物,营养缺失,体弱易病,食物中毒也常出现,所以灾后防疫和疾病治疗是救灾工作不可或缺的一环。党和政府对此尤为重视,1949年8月,河北省政府在灾情出现后及时发出指示,要求做好灾区卫生防疫工作。1950年2月,中央人民政府还下发防疫医疗米100万斤予以支持。1950年2月,响应政府号召,不仅各专区、县发动医生、或组织医疗组免费给灾民治病,河北省卫生厅也成立防疫大队分赴重灾区,国家卫生部、省军区卫生部也派医务人员协同工作,仅1950年2—4月卫生队即救治灾民8747名,给302万灾民种上牛痘疫苗。在这次卫生防疫工作中,不仅遏制了疫病的发生,使病人得到及时治疗,还在3370个村成立了防疫委员会,训练了村卫生员260名等,使灾区的医疗卫生情况有了明显改善。<sup>⑨</sup>

### 三、若干评析

在社会科学研究中,一般认为典型性的个案体现了某一类别现象的重要特征,由典型性的个案上升到一般结论的归纳推理方式是可行的<sup>⑩</sup>。因此,从上述以个案为主的社会救助实践的研究中,我们也可以归纳出建国初期政府社会救助的一些共性特征。

#### (一) 关于救助过程

任何事物的发展都有一个循序渐进的过程,一项工作的开展也不例外。尽管救灾工作因灾害的

① 河北省档案馆,935-5-73,第27页。

② 《河北省经济会议后生产救灾工作报告》,河北省档案馆,907-1-60。

③ 《河北省一九五〇年生产救灾的意见》,河北省档案馆,907-27-76。

④ 《建国以来灾情和救灾工作史料》,第36页。

⑤ 《建国以来灾情和救灾工作史料》,第73页。

⑥ 《新城县检查工作简报》,河北省档案馆,931-7-4。

⑦ 《河北省1951年农业税秋征工作总结(草稿)》,河北省档案馆,822-1-15。

⑧ 《沧县专署关于生产救灾情况综合报告》,河北省档案馆,907-1-60。

⑨ 河北省卫生厅:《1950年上半年卫生工作总结》,《河北政报》第9期。

⑩ 王宁:《代表性还是典型性?——一个案的属性与个案研究方法的逻辑基础》,《社会学研究》2002年第5期。

突发性呈现临时性特点,但如果从一个较长时段来考论也能发现其发展变化的踪迹,特别是在破旧立新的建国初期,新政权的建立、建设,救助方针的制定和被掌握等都有一个过程,救灾工作的开展自然也就呈现出由被动到主动、由单一到多元的由浅入深的特点。

从1949年8月河北人民政府建立起,河北省的救灾工作便在匆忙中开始,党和政府首先动员党政军民抢险堵口、护堤,全力以赴抢救生命财产;其次是急救、安置灾民;再次是组织群众抢救秋禾、排水种麦、补种晚苗,采集野菜等生产度荒;与此同时还开展援助灾区的社会互助活动;入冬以后又大力组织群众进行捕鱼、织席、纺线、熬硝、运输等多种多样的手工业、副业生产;可以说是采取了多种措施救灾。但总起来看,由于当时人民政权处于初建过程中,各级干部特别是基层干部仓促上阵,能力、经验等均准备不足,致使这一时期的救灾工作基本停留在抢救生命、防止灾民外逃以及尽量组织生产方面,主要是应急,基本属于被动的救的层面,还未能深入下去。

1950年春,水灾导致的严重春荒使救灾工作进入“持久战”阶段,而当时政府财力有限,不可能总是被动地应急救助,同时新中国政权建设告一段落,各项建设都开始启动,政府能够将国家长远建设与社会救助结合起来考虑,于是救灾工作深入一步,向“防、救并重”的阶段发展。1950年,河北人民政府除了发放必要的急赈外,更积极地领导灾民大力开展农业、手工业和副业生产,广开生产自救门路,1950年春投入各种副业生产的灾民激增,达284万人<sup>①</sup>。另外该年还结合交通、水利等建设大兴以工代赈。事实证明,这种“防、救并重”的方针可谓是除害与救助灾民的双赢决策,经过1950和1951年的水利建设,不仅以工代赈救助了无数灾民,而且历史上危害最大的永定河南北堤得到修整,“保证了首都北京和京山铁路的安全,免除了广大地区一般的洪水灾害”;潮白河改修新道,蓟运河堤防的加强,基本解决了潮白河水患,使香河、宝坻、玉田三县基本免除了40年的洪水灾害;大清河千里堤与滹沱河北大堤的修复加强,也保证了河北省腹心地区10余县人民的生产、生活。<sup>②</sup>

经过两年的救灾工作,从中央到地方都进一步认识到“防灾工作应为今后各级政府的重要政治任务”,“有了灾就要救,更重要的是做到如何使之少发生灾或不发生灾”。<sup>③</sup>因此从1951年下半年,中央和地方都抓紧防灾工作。根据中央“防重于救”的方针,河北省救灾工作更深入一步,在进一步拓宽生产救灾途径的同时,通过宣传教育干部群众树立“人定胜天”的思想,开展了大规模的群众性防灾建设,在易旱地区,大量兴修农田水利,扩大灌溉面积;在水灾、洪灾频发地区,植树造林,改修河道,变害为利,防灾建设取得较大成就,如为防灾救灾、改善山区生产条件,截止到1951年8月,河北省“封山育林四十万亩,……植树七万三千三百四十亩,约四百四十六万株,荒山播种一万八千亩,育苗三百二十三亩”<sup>④</sup>;又如到1952年,仅永定河固安等县的金门渠灌溉工程、南运河沧县水月寺渠就浇地达18.6万亩。<sup>⑤</sup>这就使救灾工作走上了从源头上治理的路径。

## (二) 关于救助效果

总的说来,河北省的救灾工作取得了明显成效。尽管这几年河北省的灾情是严重的,但经过政府救助基本上保证了“不饿死人”<sup>⑥</sup>,“一般作到有房住及就地组织生产”<sup>⑦</sup>。1949年重灾的河北省“到1950年夏收后胜利渡过了灾荒”<sup>⑧</sup>,“沧县、景县、南皮、交县等78个灾民5月写给毛主席的信中说:‘俺们去年受灾以后,在政府热情帮助下,开展各种生产,得到了收入,除吃用之外,每人还积余下了

① 韩立成主编《当代河北简史》,当代中国出版社1997年版,第45页。

② 《河北省志·政府志》,第426页。

③ 《建国以来灾情和救灾工作史料》,第59、60页。

④ 《建国以来灾情和救灾工作史料》,第60页。

⑤ 《河北省志·政府志》,第426页。

⑥ 《建国以来灾情和救灾工作史料》,第23页。

⑦ 《河北省志·政府志》,第424页。

⑧ 《建国以来灾情和救灾工作史料》,第22页。

三、五斗余粮,战胜了天灾,克服了困难’”<sup>①</sup>。

救灾工作不仅使灾民的生活得到一定程度的保障,而且解决了许多灾民的生产资料问题,如1951年春,寒衣代金发放,大部分灾民卖掉寒衣,用以购买牲口、家畜、种子、农具及组织其它副业生产,根据通县专区7县及涞源、唐县、阜平、曲阳等11县统计,因此共救济了68484人,全省约救济15万人左右。<sup>②</sup>又如1950年初“绝大部分被淹田地排水之后都补种上了,有的甚至还新开了不少耕地”<sup>③</sup>。

有效地救助灾民,保障了他们的基本生活,也激发了他们的生产积极性,当时到东北的移民都兴奋地说:“这回我们算由糠囤搬到粮食囤了。一定要努力生产,来报答人民政府的恩典!同时只要好好劳动,三五年也一定能发家致富”<sup>④</sup>。沧县、景县、南皮、交县等78个灾民在战胜灾荒后兴奋地表示决心说:“俺们一定继续节约备荒,积极生产,将庄稼种得好好的,多打粮食,直到秋收冬藏!”<sup>⑤</sup>生产资料的解决和生产积极性的提高最终为经济的恢复和发展打下了基础,也有利于各项事业的开展。

### (三) 关于政府在救助中的作用

在以往的相关成果中,不少学者在评价建国初期社会救助工作时,都对当时政府在财政非常困难的情况下拨出大量粮款救助困难群体的行为给予了充分肯定,对此笔者亦无异议。只是通过上述研究我们发现,建国初期政府救助举措中更应该肯定的是,它通过对弱势群体提供政策资源支持、对社会救助工作尽心组织以及对弱势群体的切实帮扶在社会救助中充分发挥了主导作用,这是当时社会救助取得成功的主要原因,也是建国初期社会救助的主要特点。

1. 政策支持。政策是国家或政党为了实现一定历史时期的路线和任务而制定的国家机关或者政党组织的行动准则。建国初期,为了做好社会救助工作,政府首先利用政策手段调节国家机关、企事业单位等社会救助主体的行为,以给予弱势群体社会救助各种各样的支持。救助灾民中,政府往往要求“灾区一律以生产救灾为主,其他工作均需服从与服务于这一关系千百万人民生死的重大任务”<sup>⑥</sup>。不仅有这种宏观方面的政策导向,而且有微观方面的政策支持,如为了发挥副业生产在救灾中的作用,政府明令基层政府部门“必须根据城市外销与当地群众的需要,事先计划出路,各地贸易公司与供销合作社,必须以最大力量扶助灾民生产,帮助解决灾民生产品的销路并应供给灾民以低于市价的食粮油盐等必需品”<sup>⑦</sup>,结果合作社“对生产者采用先行贷粮、后收成品;对贩运者采用先行贷货,后收货款。各地贸易公司、供销合作社与各方订立合同,推销土产”,不仅解决了灾民的暂时生活困难与资金困难,而且保证销路,自然在“组织群众生产等方面均起了良好作用”。<sup>⑧</sup>可以说,政策支持涉及救灾工作的方方面面,有时候为了救助灾民,实现社会公平,甚至不惜牺牲效率。这种政策支持的结果是,各级政府机关、企事业单位、人民团体都尽可能加入到社会救助工作中,形成社会救助合力,为弱势群体社会救助大开“绿灯”,提供便利。这无疑大大有利于弱势群体问题的解决。

2. 具体的组织与帮扶。政府在社会救助中提供政策支持的同时,还深入救助弱势群体的各个环节进行具体的组织与帮扶。当时中央政府反复强调“今日救灾工作的关键,在于加强组织与领导”<sup>⑨</sup>;要“带领群众,必须深入灾区,尤必须亲自动手,否则是自流不是带领。干部的作用在于帮助群众研究办法、总结经验有信心的和灾荒作战。所以灾区的各级政府——省区的、县的负责人,都须深入灾

① 《建国以来灾情和救灾工作史料》,第22页。

② 河北省档案馆:907-1-129。

③ 《建国以来灾情和救灾工作史料》,第23页。

④ 《河北移民到东北》,《人民日报》1950年5月7日第2版。

⑤ 《建国以来灾情和救灾工作史料》,第22页。

⑥ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,第63页。

⑦ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,第56页。

⑧ 河北省档案馆:855-1-44,第32页。

⑨ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,第60页。

区,越下级越要深入”<sup>①</sup>;地方政府也要求各级干部“帮助灾区逐村逐户订出生产自救的计划”<sup>②</sup>,“转变只做一般动员号召,而不去具体深入组织的偏向,切实帮助灾民精打细算,使救灾措施切实贯彻到每村每户每个灾民身上,有领导有计划的开展各种手工业和副业生产”<sup>③</sup>;“专署要普遍检查到县,县不仅要检查区,并有重点的深入村、户,区要普遍深入到村、户检查,以切实掌握灾情情况的变化,保证计划的实现”<sup>④</sup>。这种要求化作干部的实际行动就是当时无数干部下乡“帮助群众切实订立生产救灾计划”、县区干部“包干到村户”,甚至连河北省政府主席杨秀峰也深入数十个重灾村挨门挨户“帮助群众研究生产出路”。<sup>⑤</sup>这种组织帮助贯穿救助工作的各个方面,副业生产中把“整半劳动力组织起来”、农业生产中广泛组织开展人畜互助,发放救济粮也是“发放过程即组织过程”<sup>⑥</sup>;而且一环扣一环,因“救灾工作本是一系列的,从护堤抢险、排水种麦、组织副业、推销成品、节约互助、急赈救济、以至布置春耕,不可有一环孤立,不可有一时松懈。”<sup>⑦</sup>。这种组织的结果是生产救灾中“村村无闲人”、“人尽其才,地尽其利”。

对于政府具体组织与帮扶的意义,当时政府如此总结:“工作做得好,重灾即可变为轻灾,灾荒可以渡过,否则轻灾也会变为重灾”<sup>⑧</sup>。“经验证明:我们的救灾工作,全靠加强领导,深入检查,组织灾民,生产自救,精打细算,节约互助,来补救物质缺乏与交通不便的困难”<sup>⑨</sup>。这就是说,对政府来讲,这种扎实的工作作风,可以弥补家底薄的缺陷,是当时有限经济条件下成功救助弱势群体的主要因素之一。对弱势群体来说,这种组织与帮扶更有着异乎寻常的意义,因为他们基本上是一些经济基础、社会资本以及文化资本缺失或缺乏的一些群体,这种组织甚或帮助基本等同于弥补他们的缺陷,为他们提供经济、社会、文化等各领域的支持,这不仅有利于他们渡过眼前的难关,而且一定程度上有利于他们找到摆脱困难的途径,重建生活,走上自助的道路。这对我们今天的社会救助也有重要启示意义。

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,第 61 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,第 56 页。

③ 《河北省人民政府通告》,河北省档案馆,907-1-60。

④ 《一月来的生产救灾工作》(1951 年),河北省档案馆,907-1-129。

⑤ 《河北省重灾区生产救灾工作视察报告》,河北省档案馆,907-1-60。

⑥ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,第 82 页。

⑦ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,第 80 页。

⑧ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,第 81 页。

⑨ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,第 80 页。