

新中国成立初期救灾捐赠述论

韩 颖

摘要：新中国成立初期面对连年不断的自然灾害，中国共产党组织人民群众以生产自救、国内互助互救为主，开展了一系列节约捐输、社会募集和群众互助互济等募捐活动，由于经济发展水平和“左”的思想影响，这些募捐活动比较零散、被动和偶然，救灾捐赠的政策制度也比较宽泛、笼统。基于意识形态的考量，对国际救灾援助持排斥和拒绝的态度。但党和政府也在救灾捐赠方面有一些积极的做法，比如鼓励生产自救，强化精神救灾等。考察这一特殊时期的救灾捐赠历史，可以为当前改革、发展、规范和完善救灾捐赠工作，使其更加规范化、透明化、制度化，实现社会资源的效益最大化提供借鉴和启示。

关键词：新中国成立初期；中国共产党；救灾捐赠

中国分类号：D632.5 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2019）03-0027-05

救灾捐赠是自然灾害发生后，通过有效地整合资源，在政府救助的基础上，依靠社会力量为灾区灾民提供必要的物质帮助，以共渡难关，恢复或重建灾区秩序的一种重要手段，是救灾减灾工作的重要内容。20世纪80年代以来，随着灾害史研究的兴起，学术界开始对新中国初期中国共产党领导抗灾救灾的历史给予了一定关注，基本上厘清了这一时段自然灾害频繁发生的自然因素和社会因素、党和政府领导人们抗灾救灾的方针、举措和成就，总结了新中国初期党领导抗灾救灾工作的经验教训。另外，在灾害防疫工作以及救灾中政府与民众的互动等问题上形成了许多具有重要学术价值的研究成果。但是对于救灾渡荒措施之一的救灾捐赠本身的研究特别是评价性成果还比较薄弱。为此，本文通过考察新中国成立初期救灾渡荒的重要措施——救灾捐赠，对新中国成立初期救灾捐

赠工作作出归纳分析与总结评价。

一、倡导生产自救为主，救灾募捐为辅

新中国成立初期将“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”^①确定为全国抗灾救灾工作的指导方针，救灾工作，有力地抗击了自然灾害，保障了人民生活，巩固了国家政权。

新中国成立初期，国家百废待兴，人民生活并不富足，加之频繁发生的自然灾害，灾民只靠国家提供的救济是不能从根本上解决问题的，只有通过组织起来进行生产，不断提高自救、自助能力，才能从根本上抗击灾害带来的伤害和损失。党和政府基于形势和条件，深刻地认识到生产自救在整个救灾工作中的重要性，救灾不是简单的赈济，更重要的是把人民组织起来通过生产从根本上解决问题。在生产自救的方针指导下，党和政府的任何举措都

本文为2016年国家社科基金后期资助项目“新中国成立以来救灾捐赠研究”（16FDJ005）阶段性成果。

① 董必武：《深入开展生产救灾工作——董副总理在中央救灾委员会成立会上的报告》，《人民日报》1950年3月7日。

是围绕这一方针展开的,而节约捐输、救灾募集、互助互济等救灾募捐活动,只是一种辅助性地救灾手段和内容,“生产自救、自力更生”是救灾方针和救灾思想的主导性方面。以生产自救自助为主,开展救灾募捐的救灾理念是由当时的国力和人民生活水平的实际国情所决定的。

新中国成立初期,长期的战争留下一个千疮百孔的烂摊子,社会秩序亟待恢复和重建,在经济上更是一穷二白,尽管政府在救灾问题上大包大揽,但实际上受限于物质条件的匮乏,无法为灾民提供必要的物质帮助。为此,在“生产自救、自力更生”的救灾方针指导下,在对灾区进行必要的救济和急赈的同时,党和政府发动群众通过开展生产自救,恢复和重建灾区的生产和生活秩序。如,1950年冬季和1951年春季皖北灾区参加副业生产者达330余万人,经营副业种类近百种。河南灾区参加有组织的副业生产的达1025349人。^①关于副业生产的形式,不同的地区有不同的做法,在水区,人们主要从事捕捞水产和编席子等工作;在平原地区,灾民则主要以采煤和运煤、刨药材、编织席子等为主;河北省的灾民开展了打柴草、纺织、榨油、运输等副业生产活动;察哈尔的灾民则以采草药为主。苏北副业生产的种类有四五十种,其中参加织席子、织折子、拐粉、扫硝、割草的即达9.7万户。^②新中国成立初期的救灾实践证明,“生产自救”在当时的国情和社情下是完全正确的、有利的,增强了灾民灾后自救重建的信心和决心,对动员人民群众依靠自己的力量渡过难关、重建家园起到了良好的效果。

与此同时,党和政府也注意发挥集体和群众的社会力量作用,在城市和农村中广泛开展节约“一两米”“一碗米”捐献灾区、社会募捐、群众互助互济生产救灾等救灾募捐运动,不仅在物质上支援了灾区群众恢复生产生活,而且给灾区群众恢复生产、重建家园以强大的精神动力支撑。但由于新中国成立初期处于战后恢复阶段,国家财政有限,人

民群众生活水平普遍处于贫困状态,救灾捐赠活动只在一些非灾区、轻灾区和城市中展开,而且特别强调自愿和自觉的原则,具有一定的局限性。在中央“生产自救”的救灾工作方针指导下,各地方政府在救灾工作中主要以自力更生、自救自助为主导思想,通过调动群众发挥自身力量,因地制宜生产,进行救灾。1949年,新中国成立后,国家迅速确立了计划经济体制。在城市中,市民都是单位人,而在农村农民逐步被组织起来,走合作化的道路。可以说,人们在相对较低的水平上实现了普遍就业和参加劳动,物质条件差别不大,还不具备在全社会范围内开展大规模救灾捐赠活动,不具备依靠社会力量开展救灾来弥补国家财政不足的物质条件和基础,在当时的条件下,党和政府对发动社会力量参与救灾的社会化救灾理念还没有足够的认识,只能在生产自救为主的条件下有限地开展救灾捐赠。

二、强调国内互救互助,拒绝一切救灾外援

在新中国成立初期的救灾工作中,各级政府秉持“自力更生”的思想和“生产自救”的救灾方针,更多依靠发动灾区灾民和非灾区群众的力量实施救灾,虽然也在国内依靠社会团体和政府组织局部开展了一些扶危济困救灾捐赠活动,但是在“一切慈善都是伪善的”“一切慈善都是西方国家侵略中国的精神工具”这一价值判断下,对国际救灾援助时刻保持着高度的戒备心,对西方国家的各种询问和施救行为采取一概排斥和谢绝的态度。1950年3月15日,时任美国国务卿艾奇逊在旧金山发表了题为“美国在亚洲政策”的演说,其中在谈到中国时,他讲到“今天的中国面对着4000万灾民,在现在和下一个收获之间挨饿,数以万计的人会死亡”。^③艾奇逊以极其傲慢的语气与姿态表达着要对中国施以救济。对于美国人所表现出来的盛气凌人的态势,时任中央人民政府副主席刘少奇在4月29日《庆祝五一劳动节大会上的演说》中给予了有力而坚决的驳斥和回击。他强调:“由于人民自己的努力和人民政府的大规模组织工作,今年的灾荒已经确定地

① 中华人民共和国内务部农村福利司:《建国以来灾情和救灾工作史料》,北京:法律出版社,1958年,第36页。

② 刘奎:《建国初期灾害救济的措施与成效》,《党的文献》2008年第3期。

③ 孙绍骋:《中国救灾制度研究》,北京:商务印书馆,2004年,第137-138页。

可以渡过,而不要外国一粒粮食的救济。”^①笔者认为,对这样一种一概排斥外援的态度,应从当时资本主义封锁围剿新中国以及资本主义和社会主义两大阵营对立的严峻形势下进行考量。如此一来,中国共产党在对待外援上所持的态度,就不难理解了。另一方面,中国共产党对于国际友人和友好国家的救灾援助并不完全是排斥的。1950年4月26日,政务院副总理董必武《在中国人民救济代表会议上的报告》中强调:“新民主主义国家的救济福利事业,自然也并不拒绝而且欢迎国际友人的真正善意的援助。”^②同时认为,中国共产党领导下的中国已经不再是过去的任人宰割的旧中国。在过去敌强我弱的革命形势下,国际友人的援助是十分必要的,可以壮大我方的声势和力量,动摇和瓦解敌方的阵营。但新中国建立后,有些国际友人却依然深陷帝国主义国家的囹圄,过着水深火热的生活。因此,董必武认为新中国初期,尽管条件依然艰苦,但相对还未摆脱殖民地或者半殖民地的国际友人来说,他们是最需要帮助的。中国理应像过去国际友人援助自己一样去援助他们,而不是在抗灾救灾中再去接受国际友人的援助。从董必武的讲话来看,胜利的新中国是一个独立、自由、民主的共和国,新中国并不拒绝真正善意的国外援助,但我们自己已经有能力解决自己的一切问题,包括抗击自然灾害等社会救济福利问题,不需要再去求别人救助,而应该是去救助别人。关于新中国对待国际救灾援助的具体政策,周恩来总理也有一段表述。1950年8月21日,由内务部办公厅整理并经周恩来修改过的《答外国记者问》指出:“我国对国际友人的真正友好的援助,在原则上是欢迎的。但中国是一个统一的、地大物博、人口众多的国家。中国虽然每年在某些地区可能发生程度不同的自然灾害,而同时在另外一些广大地区却是丰收年成。因此,虽然灾荒给我们国家和人民带来了很大困难,只要在全省、区间调剂得宜,我们仍有力量克服困难,度过灾荒。”^③

由此可以看出,受冷战思维的影响,在社会主

义与资本主义两大阵营的长期对峙下,西方国家对新生的社会主义中国长期实行着“敌视”“颠覆”“封锁”“禁运”的政策。在这样一种形势下,中国共产党对国家利益、意识形态以及制度差异等政治因素的考量更加得到凸显。长时期受西方资本主义国家侵略和奴役的中国,既已独立和解放,自然会对西方的救灾援助保持着高度的戒备心,对待国际救灾援助的态度和具体政策比较保守、僵化,更多地是强调国内自助自救、自力更生,拒绝、排斥一切国外救灾援助。当时普遍的一种认识,就是我们是社会主义国家,社会主义制度的优越性就体现在自力更生、艰苦奋斗,就是不靠“别人”,特别是不靠对我们不怀好意的西方国家的援助和救济。我们曾以“勒紧腰带,自力更生”来展现社会主义中国的优越性,并引以为自豪,这种观念在当时的政治文化、国际环境和国际关系背景下,是完全可以理解的。对待国际救灾援助的警惕、拒绝、排斥态度也体现出当时“左”倾思想在救灾领域中的影响。

三、救灾捐赠具有一定的局部性、偶发性和被动性

救灾捐赠是新中国成立后党领导人民群众抗击灾害,恢复和重建家园的重要内容。在受灾严重和政府压力较大的情况下,在全国有条件的地区募集一些包括善款和棉被衣物在内的救灾物资,支援灾区灾民重建家园,恢复生产和生活秩序,不仅在很大程度上弥补了国家财政拨款救济经费不足的问题,更重要的是给灾区灾民以极大地精神鼓励,起到精神救灾的效果,即“送温暖”“献爱心”,让灾民民众深刻感受到来自非灾区群众的关心、关怀,从而增强他们投入生产救灾的热情和信念。党和政府在当时的国情和民情下,在一定程度上认识到了社会募捐的积极作用,在重大灾害发生时,根据灾情和人民群众的情绪,在一定范围内开展了“一碗米”“一两米”等节约捐输、社会募集救济款物、群众互助互济等救灾捐赠活动。如,1949年特大洪灾,中央和地方机关干部、部队率先自发掀起了节约“一两米”“一

① 刘少奇:《建国以来刘少奇文稿(第二册)》,北京:中央文献出版社,2005年,第105页。

② 董必武:《新中国的救济福利事业——一九五零年四月二十日在中国人民救济代表会议上的报告》,《人民日报》1950年5月5日。

③ 孙绍骋:《中国救灾制度研究》,北京:商务印书馆,2004年,第137-138页。

碗米”“一把米”的捐米捐粮，支援灾区人民渡过灾荒的节约渡荒运动；在天津等大城市各界人民群众还组织开展了城市支援农村，“救农民不忘本”的募集救济款物支援灾区的募捐活动。但是，20世纪50年代末开始，受“左”的思想影响，国家各项政策都出现了调整，对于救灾捐赠的认识也出现了偏差，救灾工作中“自力更生，生产自救”的救灾思想和方针被过度地渲染和强调，使得救灾捐赠工作意识形态化、政治化倾向比较严重。在很多人看来，救灾捐赠是对政府无能的嘲讽，是对社会主义国家优越性的嘲讽，有损国家形象和声誉，因而不被提倡。对于由群众团体或地方政府发起的全国性的救灾劝募活动基本上采取了不组织、不号召、不倡导的政策。

以1950年由社会群众团体发起组织的全国性募集寒衣运动为例，当时针对皖北、苏北、河南、河北等省严重水灾造成灾民缺少寒衣的问题，包括中国人民救济总会、中国红十字会总会、中华全国总工会等在内的七个社会群众团体在北京专门成立了皖北、苏北、河北、河南灾民寒衣劝募总会，以“寒衣”为募集对象，向全国人民发出了募捐号召，在全国范围内组织发起了规模空前的募集寒衣运动。由此可见，新中国成立初期的救灾捐赠活动，主要是由政府或社会群众团体发起、组织，根据重大自然灾害情况，有针对性地在国内非灾区、轻灾区和城市等局部地区展开，鲜有大规模地、全国范围地救灾捐赠活动，带有一定的偶发性、局部性、零散性和被动性等特点。

四、救灾捐赠政策制度比较笼统，缺乏规范性

领导人民抗击自然灾害是新生的共和国面临的严峻挑战，是一项崭新的工作，没有现成的经验可循。面对各种突发的自然灾害，党和政府在抗灾救灾实践中不断摸索，边实践，边总结，积累了一些经验，但也付出了一定的代价。根据受灾实际情况而开展的各种救灾捐赠活动，不仅给灾民提供了必要的救济物资，而且为党和政府赢得了声誉和政治威望，巩固了国家政权，但同时，也必须看到，当时的救灾捐赠活动还带有很大的不规范性和随意性，缺乏系统性。救灾捐赠本身是一个系统性、庞杂性的工作，包括动员、发动、组织、登记、发放、使用和监督等多个环节，如果没有一些制度性的规定，救灾捐赠工作就难以规范。

在救灾捐赠的发动、宣传和动员方面，党和政府发布了一系列文件，这些文件多以“社论”和“指示”命名，成为动员和组织救灾捐赠的主要形式。1949年12月19日中央人民政府发布了《关于生产救灾的指示》，同日新华社发表题为《生产自救，渡过灾荒》的社论。继中央发布生产救灾的指示后，1949年12月20日中共中央华东局发布《关于紧急开展生产救灾工作的指示》。1950年1月6日中央人民政府内务部又发布《关于生产救灾的补充指示》，对前述生产救灾工作的指示进行了补充说明。1950年9月30日，华东军政委员会发布《关于劝募寒衣工作的指示》，这一系列密集发布的关于救灾捐赠的“指示”“社论”带有浓厚的行政命令色彩，让本该是关系民生、体现社会自治的救灾捐赠活动带有很强的指令性、行政性和命令性，虽然，有利于救灾工作的全面铺开和抗击灾荒，但也在一定程度上抹杀了救灾捐赠的社会化特征。在这些“指示”“社论”中，对于号召群众发扬互助互济精神开展救灾捐赠的意义、救灾募捐的时间、原则以及具体负责的机构都进行了明确的规定。但没有出台相应的实施细则、办法、规定等具体的操作性、指导性的制度政策，随意性和弹性比较大，再加之上个别地方干部“左”的僵化思想严重，工作中带有一定的强迫命令作风，对救灾政策认识不足、宣传不够，对群众组织发动滞后，没有必要的监督、检查、跟踪，因此，导致个别地方在募捐工作中违背了自觉、自愿的原则，强制摊派、强捐、硬捐等变相募捐行为一定程度存在。甚至在个别农村，还出现了强迫中农捐粮的现象，这种行为已经超出了募捐的范畴，不仅损害了中农利益，也不符合政策规定。个别地方不顾群众情绪，一而再再而三地连续发动募捐，虽然及时发现并纠正错误，却极大挫伤了农民生产的积极性，导致有些农民怨声载道，不满情绪蔓延。此外，对于宗教团体的赈济募捐活动，没有相关的政策规定，受“左”倾思想影响，过多地强调其宗教性，不能正确认识其作用。基于对宗教团体的片面认识，一些教堂、教会等宗教团体组织开展的救济活动也被禁止和取缔。新中国成立后党和政府虽然开展了一些救灾捐赠尝试和实践，在一定程度上发动了社会力量抗灾、救灾，在一定程度上缓解了政府救灾压力，但由于缺乏相关配套政策制度的具体指导，难免会发生一些偏差。

五、在物质上和精神上给灾民以有力支持和鼓舞

中华民族自古以来就有着“一方有难，八方支援”的优良传统，新中国成立初期，面对接连不断的自然灾害，党和各级政府在积极组织灾民进行生产自救，抗灾救灾的同时，也注意到发挥中华民族同舟共济，扶危济困，互助互济的优良传统，在全社会开展了节约捐输、社会募集、互助互济等救灾捐赠活动，虽然募集的钱款、粮食、衣被等救灾物资很有限，但却具有极强的物质支撑和精神动力支持作用。特别是对于稳定灾民情绪、提振群众士气有极大地鼓舞作用。灾民心理的稳定，有助于灾区精神秩序的重建，从而为新生政权的稳定和社会稳定提供重要的精神支撑和民心支持，使党赢得人民的赞誉和拥护，巩固了国家政权。

在当时的国情下，国家拿不出更多的物资救济灾民，通过宣传倡导“生产自救”“节约渡荒”“自力更生”“自救自助”，号召全体人民，无论灾区还是非灾区群众以节约来充实支援灾区的物资。这实际上跟新中国初期党开展的增产节约和反浪费运动是一致的。同时，在新中国特殊的历史条件下，尽管推进城市化和发展重工业是重中之重，但缺少农村、农民和农业的支撑，城市是没有办法更快发展起来的。因此，国家在城市市民中积极开展援助农村、帮助农民的宣传教育活动。党和政府号召不仅灾区与非灾区、灾区群众与非灾区群众要开展互助，而且，这种互助还要在灾区群众与群众之间、在灾民中有劳动力和没有劳动力之间、有劳动力和有资金之间进行，总之，这种互助，是全面的、立体的，多融合的，采取一切可能互助的形式和手段，鼓励通过“发展社会互助互济运动，以人民的力量弥补社会上一切缺陷，实现自救互救，自助互助”。^①通过宣传，让城市人民充分认识到，过去战争中农民付出最多，现在农民有困难了，城市居民更应该伸出援手，发扬团结互助精神，积极参与救灾捐赠活动，通过实际行动来支援灾区农民。新中国成立初期根据灾情开展的一系列救灾募捐活动，一方面，为灾区群众提供了必要的物质援助，在力所能及的范围内缓解了政府救灾资金的紧张，增强灾民开展生产自救和抵御自然灾害的能力，另一方面，更重

要的是其强大的精神作用尤为突显，其体现出的精神鼓舞是无穷的、巨大的，增强了灾民战胜灾荒的信心和决心，稳定了灾民的情绪，彰显了国家和全体人民对灾区群众的关怀，传承了中华民族团结互助、扶贫济困的传统美德，也积累了组织开展救灾捐赠工作的宝贵经验。

综上所述，新中国成立初期的救灾捐赠工作，受救灾方针及指导思想的影响，无论在募捐范围还是规模上都是十分有限的。但不可否认的是，党和政府组织的救灾捐赠活动，在弥补财政资金不足、鼓励灾区群众生产自救等方面发挥了一定作用，尤其是精神层面的影响是不可忽视的，是党的群众路线在关系民生领域救灾工作中的具体展现。随着人类社会不断发展，自然灾害发生频率愈来愈高，给人类带来的危害也愈来愈大，探讨新中国成立初期的救灾捐赠，特别是对这一时期救灾捐赠体现出的特征和问题进行系统分析与总结评价，对于我们今天激励、动员社会成员广泛参与抗灾救灾捐赠，发动社会力量开展救灾，推进抗灾救灾社会化，坚持救灾领域的对外开放，不断规范、完善救灾捐赠政策法规，让救灾捐赠更加社会化、规范化、透明化、制度化，保障社会善款真正为灾区和灾民所用，实现社会资源的效益最大化具有重要的借鉴意义。

参考文献：

- [1] 新华时事发刊社. 生产救灾 [M]. 北京：新华书店，1950.
- [2] 中华人民共和国内务部农村福利司. 建国以来灾情和救灾工作史料 [M]. 北京：法律出版社，1958.
- [3] 刘奎. 建国初期灾害救济的措施与成效 [J]. 党的文献，2008，（3）.
- [4] 孙绍骋. 中国救灾制度研究 [M]. 北京：商务印书馆，2004.

作者：韩颖，中共深圳市委党校党史党建党性教研部副教授、博士

责任编辑：毛军吉

^① 谢觉哉：《谢觉哉文集》，北京：人民出版社，1989年，第724页。