

民国时期建设救灾思想探析

蔡勤禹¹

【摘要】：“建设救灾”是民国时期出现的一种新的救灾思想，与传统的积极预防论相比，内容更丰富。学界很少有人关注和研究建设救灾思想，可能由于以往简单地把建设救灾思想等同于积极预防思想。实际上，建设救灾思想是将传统的积极救荒思想与西方传入的救荒思想融合，由中国华洋义赈救灾总会提出并付诸于救荒实践的一种新救灾思想。该思想内涵丰富，是防灾工程建设思想、防灾制度建设思想和救荒教育建设思想三位一体，表明中国救荒思想发展到了一个新的阶段，即不仅重视防灾的工程建设，更将与之相关的防灾制度建设和民众防灾教育思想一起建设，从而使防灾救灾成为一项立体性的综合工程。这种思想提升了社会对防灾各项措施重要性的认识。当然，由于政治、经济和社会原因，建设救灾思想并没有在实践中有效地普遍地实施，结果灾荒仍旧频发。

【关键词】：建设救灾 以工代赈 积极预防 救灾与防灾

【中图分类号】：K26、X4 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1000-8691（2021）01-0142-08

“建设救灾”是民国时期出现的一种新的救灾思想，与传统的积极预防论相比，内容更丰富。目前，学者对工赈思想与实践研究得较多，^①但很少有人关注和研究建设救灾思想，^②可能的原因是学者多囿于积极救灾思想和消极救灾思想的分析框架，把建设救灾思想等同于积极预防思想。笔者认为，建设救灾重在建设，比积极预防更明晰地表达了建设内容，其内涵比积极预防更丰富。鉴于学界对建设救灾思想研究空缺，本文从建设救灾思想的提出、来源、内涵和在救荒思想史的地位等几个方面进行论述，以便对该思想有较为系统全面的了解，对中国救荒思想的发展有更深刻的认识。

一、“建设救灾”思想的提出

建设救灾由中国华洋义赈救灾总会首先提出。1920年北方五省大旱灾，美国红十字会承担山东省津浦铁路以西的救灾工作，他们没有通过直接施粮散银来赈济灾民，而是帮助灾民通过兴建或整修道路、桥梁、沟渠和其他一些公共设施来进行救济。对于这种救灾方式，当时“有人认为这种方式是虐待灾民，但是，行之一见成效，不久便被社会接受，认为是合理的，社会其他慈善机构也逐渐仿效这种做法”^③。参与此次救灾的北京国际统一救灾总会认为这种工赈救灾是“最科学原则及最适于实用之救灾方法”^④。1921年9月，中国华洋义赈救灾总会成立后，承继并进一步发展了这一思想，“首倡从事建设，实为防患未然之切要工作”^①，强调建设作为救灾首要选项。其第一任总干事艾德敷（D. W. Edwards）说：“急则治标，固未尝不可收效于一时；若夫治本之道，首在预防，而预防之法，又端赖建设。是以本会成立之初，即立倡建设救灾之议，欲以人力之建设，谋天灾之防卫，秉此主张，努力经营。”^②可以说，华洋义赈会第一次明确提出“建设救灾”并将其作为组织目标，在实践中，即使办理急赈，他们也“尽量用以工代赈，从事建设工程，及短期低利贷款办法”^③。华洋义赈会成为民国“以科学方法，从事灾荒救济与预防之唯一机关”^④。此说并非自夸，后来实践证明所言不虚。1934年，他们出版的宣传册，直接以《建设救灾》命名，反映了该组织的救灾理念与行为方式。

华洋义赈会首倡建设救灾并非偶然，它是近代以来中国救灾思想变化发展的结果。作为一个由中西人士合作组建的救灾组织，华洋义赈会的救灾思想受到西方救灾思想影响较大。担任华洋义赈会农利委员会的美籍教授戴乐仁（J. B. Tayler）和

¹作者简介：蔡勤禹，男，中国海洋大学中国社会史研究所教授，主要从事民国灾害史研究。

基金项目：国家社会科学基金项目“中国近代海洋灾害资料的收集、整理与研究”（项目号：20BZS109）；国家社会科学基金重大项目“中国西南少数民族灾害文化数据库建设”（项目号：17ZDA158）的阶段性成果

卜凯（John Lossing Buck）曾组织过大规模中国农村调查，获得中国农村存在的问题的大量数据和资料，他们提出解决农村灾荒问题的方案是：“在水利工程与造林事业未发达之先，还要以金融与交通为减低灾荒程度最佳的良剂。”⁽⁵⁾这在以往的传统防灾思想中极少提出。华洋义赈会第二任总干事马罗立（Walter H. Mallory）在 1926 年所写的《饥荒的中国》（China: Land of famine）一书中深刻地分析灾荒成因，提出灾荒救治方案，突破了中国一般就灾论灾的思维定式。这些研究对于华洋义赈会建设救灾思想的确立，提供了重要理论基础。⁽⁶⁾

建设救灾思想提出后，得到国内学者回应，有学者从救灾实践中指出建设救灾为上策、以工代赈为中策、赈济钱粮为下策。下策只是救活了命，贫穷依旧，灾来重演，循环往复，是“剜肉补疮”之举；中策是一钱多用，既救济了灾民，又修建了设施，但中策毕竟是发生灾荒以后的事情，是“临时抱佛脚”“临渴掘井”；上策则是发生灾荒之前就开始了的建设，是未雨绸缪，这一方面需要启迪国人接受一个新的救灾理念，另一方面需要国家去提倡和承担这一责任。⁽⁷⁾这个思想之所以能够在国内得到积极响应，主要原因是它与中国自古以来就存在的积极预防救荒思想相契合。中国古代有通过改良水利、植树造林、开垦荒田、建立仓储等方式来预防灾荒的积极预防论。⁽⁸⁾中国古代的积极预防论是建设救灾思想被接受的内在文化源泉。

可见，建设救灾思想反映了中西救荒思想的交融互推。这一思想提出后，许多学者和政府要人不断将其发展，使其内涵进一步丰富，从工程性防灾救灾到非工程性制度建设和文化建设，成为一个以防灾救灾为目标，全面推进农村经济、农村教育和农村基础设施建设的完整思想。

二、兴建防灾工程

兴水利、造森林、辟交通，是中国自古以来积极预防救荒思想的核心内容。近代以后，这些思想得到传承，又结合时代发展，内容更加丰富。

（一）修渠凿井

修渠凿井是救荒中公认的良法，自古如此。民国时期，许多人提出水利工程存在的问题和因地制宜修筑水利设施的重要性。章元善指出：中国“每次水灾成因，厥为河道淤塞，水难宣泄所致今若求根本之图，非举办大规模之工程，彻图疏浚不可”⁽⁹⁾。河道淤塞与河道多头管理、经费缺乏和战争破坏有关。陈立夫指出西北地区旱灾水灾频仍，需要根据西北地形特点，因势利导，兴办不同的水利设施。“近山者川道泉通沟，近河者引流酬渠，若无山无河，平衍之处，归则劝令凿井，亦可稍资灌溉。一沟之水，可当百井；一堤之水，可当十沟。勤事工作，将永远不忧旱魃之为虐。较之积谷以防饥，临渴而掘井，其劳逸为何如耶？”⁽¹¹⁾时任行政院院长的蒋介石在 1935 年黄河大水灾发生后，曾专门发文提出根绝灾患的多项办法，其中关于水利道：“对于农田水利有关诸要政，如培育森林，如疏浚江湖河川，如堤岸坝闸之修筑与保护，如助成国家水利工程之建设等，均宜视为行政最急之要务，而我各地人民对于所在乡邑之沟渠河川堤闸工事，诸凡足为蓄泄灌溉之助者，尤当不待督促，按时修护。”⁽¹²⁾他指出政府负责较大水利设施，民间负责较小水利设施，官民共同努力，推进全国水利设施建设。

北方干旱少雨，凿井成为北方主要的抗旱措施。相对修建渠坝来说，凿井费时少、省钱，到处皆可设置，极为便利。一些地方总结出凿井的两种工程类型：寻常井和钻井。寻常井包括土井和砖井，在中国自古以来多用之，井浅，主要靠浅地表水和井地渗出水汇聚而成，能满足人畜饮用之需，若用于灌溉则显不足。钻井靠人力或机械打井，井深水量充足，“井筒之深，达数十丈，费用以深度为标准，若用之灌田，真是取之不尽，用之不竭，增加收获量，可为农田经济的水源”⁽³⁾。但是，由于农民的普遍贫穷，打深井财力不足。为解决农民的打井资金问题，华洋义赈会探索了向农民贷款掘井的办法。1928 年他们在河北和山东试点组织农村信用合作社，向合作社发放贷款，用于专办掘井事宜，对于减轻旱灾起到了相当大的作用。⁽⁴⁾1935 年，华洋义赈会总干事章元善说：“河北山东连年亢旱，中国华洋义赈救灾总会贷款于农，力倡凿井，先后共成五千余井，风气既开，人民自动凿成之井为数更多，于是向来无水之处，均可得水灌溉，农事裨益匪浅，农产得以骤增抵抗天旱之力，自非浅显也。”⁽⁵⁾华洋义赈会助农掘井，使农民得实惠，也引起了政府的注意。在 1937 年 6 月行政院制定的《各省灾荒根本救济办法》规定：“至

于凿井防旱，河北山西等省，均有凿井奖励办法，各被灾省份均可仿照办理，并应由省政府分令被灾各县地主农民，组织合作社，一面由实业部令农本局商同省府，对于各项水利放款，分别妥拟办法，切实办理。”^⑥从华洋义赈会通过鼓励农民组织合作社打井，到政府专门设立水利贷款，给予支持，二者合力推动被灾省份多打水井防旱。

以上这些新的建设救灾思想充实了中国救灾思想体系。

（二）修路造林

交通不便是在灾害发生后饿死人数众多的原因之一。交通不便使外省的粮食运进灾区需要较长时间，灾民逃生需要历尽千辛万苦，许多人都死在了逃生路上。孙中山在民生主义讲演中说：道路修通赈济灾区以平糶民食，开垦荒地以平均人口。“现在中国最大的问题，就在运输因为粮食运输不通，所以吃饭问题，便不能解决所以在穷乡僻壤地方，不能够筑铁路，只能筑平路，有了平路便可以行驶自行车。”^⑦修筑道路可以使粮食在不同省份之间调剂，不忧匮乏，自无灾荒。陈立夫说：道路修通好处多多，“可使耕种之收获便利，可以远垦荒地，使野无废土；次则可使农业产品，销售便利，使生产与消费可以调剂，农民经济，自能日有进步。且交通便利，则文化易于灌输，农人亦可取得常识，以从事于民众运动，为吾党的基本队伍。其关于工业品，此各省之富源如煤矿等多废置不问，今道路可以修整，则原料之输送，货物之运销，工人之征募等问题，皆可次第解决。”^⑧

中国旱涝频仍的原因之一是森林缺乏，“中国缺少森林，荒山浮土顺流急而下，沉淀河底，以致河流渐渐淤塞。由上之说，足证缺少森林，可使水灾严重，可使河流淤塞。”^①造林对于防治灾荒的重要性有：1. 造林能增大雨量。“树木因生长关系，发生一种蒸腾作用，由根部吸收多量水分，经过干部维管束系，再由导管输送上升，直达叶面之气孔，蒸发于空中，足以增高空气之温度，遇冷凝结，而成霖雨据德法林业发达国家其降雨量经过多年实地之试验，测得有林地较附近无林地平均超过约百分之十五以上。”2. 造林能固水保土。“树木之生根，盘绕土中，得以巩固沙土，增加土粒之结合力，堤岸可赖于坚实。又地面受树冠庇荫之作用，藓苔繁荣溢长以及落叶残枝等地被物之庇护，故降雨时既可减少流量，复可使水流缓缓流入河中，此其一也。林地能涵蓄水分，而逐渐渗透地下，停留地中，成为涓涓之泉水，虽久晴亦无虞水源之断绝，此其二也。”植树造林能使水流和缓，水位不致剧变，有益于河道交通，且能减免河水泛滥之害。3. 造林能保护农田。“森林既能吸收多量之雨水，而使水流和缓，田禾不致被暴雨淹没冲刷，又因林地能吸收地下水及含蓄降雨量之作用，不绝供水源，农田得有朝夕浸润之便，虽遇干旱或淫雨之季节亦不致酿成水旱之灾也。”^②以上论述深入浅出，对森林与防旱防涝关系讲得一清二楚。

为了推行全民造林，民国时期设立植树节，颁布《森林法》，但“喧嚣已久，上令下呈之公文式，以及每年一度之礼仪式，实属毫无效用”，形式主义的造林遭到批评，有识之士大声呼吁：“要想根绝灾害，唯有造林；要想复兴国家民族，也唯有造林。深望执政诸公，赶快集中人力财力，扩大造林工作，以救这多灾的中国。”^③学者急切的呼吁充分反映了当时国内森林破坏问题之严重。在社会各界的呼吁下，1937年6月，国民政府振务委员会拟定《各省灾荒根本救济办法》，规定：“政府历年来提倡造林防灾，叠有明令，各省地方当局，亦渐能相率注重林政之建设，此后仍当继续由院通令，责成各省市县大举造林，以防灾害，并注意营造水源林及堤防造林，一面应认真保护天然森林，严禁滥伐，及培养野生树林，俾收防止水旱灾害之效。”^④国民政府再次将造林和护林作为救济灾荒根本办法，反映了造林在防灾减灾中的地位和作用。

上述兴修水利、修路、造林等工程性防灾思想，古代虽已有之，但到了民国时期才对其重要性和科学性有了更深刻认识，在学界的不断呼吁和宣传下，这些思想不仅成为许多慈善团体救灾理念的一部分，有的直接以工代赈，有的将建设工作放于平时，防灾工程建设又进一步促进了民国时期的防灾思想发展。

三、完善救灾制度

民国时期救灾制度构建包括了许多内容，有的是老制度面临新问题，如报灾勘灾制度和水利管理制度；有的是全新引进的制度，如农村合作社制度。下面就民国时期救灾制度建设思想中的一些新的表述和新制度思想来进行论述。

（一）改进报灾与勘灾办法

每逢灾荒发生，必有报灾和勘灾，有救荒实践经验的人曾指出报灾环节存在的问题：“细读现行勘灾规程条文，政府对于各地灾情多重在是否实在这问题上去考察，如像规定各县报灾时应填具灾况调查表，并须派人复勘，这都是侧重灾情的实在与否和灾情程度两点，以为办赈之根据。诚然知道灾情的真实情况，在放赈上说起来是绝对的重要；但是不及考察致灾的原因为根本上之对策，这便是一个缺点。”⁽⁶⁾这导致地方官员对建设水利和造林与垦殖等防灾措施不重视，这是灾荒难于根治的原因之一。要改进这种报灾与勘灾内容上的缺点，有四点具体改进办法：“一、以后各县报灾，除了已经规定的必须报告外，在报告书上还要详细说明致灾的原因，并且这些原因事先他们考察到莫有，若是知道了又曾否设法防止过，他们所用的防止方法为甚么不能收效；二、灾象发生后他们是否在设法补救，其补救的方法如何；三、对于此后善后办法及将来根本消除灾荒的具体计划，亦当责令其拟就呈报。政府再根据报告，派员复勘，或是由主管专员就近详查，若是事出意外，灾患之来非人力所能防止者，可不必予以处罚，严令速筹善后；如因人事不臧，对于建设事业延不举办，或敷衍塞责，因而成灾者，则当按情节轻重，予以惩处，并责令努力改善，此后不得再有同样情事发生；四、行政督察专员的设置，目的是在监督各县的工作，领导各县推行政务，并对辖区内的应办事项，负责统筹办理的责任。他们对于属县的灾患，除了严厉督促县府拟订详密的救济方案外，还应该发挥其统筹的效用，调查区内实况，拟定中心工作，领导和监督各县实行，并将考察所得的各县工作成绩，报由省府分别奖惩。”⁽¹⁾这样的建议对于改善救灾制度，推动建设救灾是十分必要的。

（二）改革水利管理制度

中国作为一个农本社会，古代有一套完善的河道管理制度。前清治河之官，“上有河督，下有河道河巡，事权统一，指挥灵便”⁽²⁾。然而，这套河政制度进入近代以后陷入混乱状态，统一的河官制度逐渐废除，政出多门，诸多部门都负有水利职能，形成“多龙治水”局面。到民国时期，“水灾防御隶属于内政部；水利建设初属建设委员会，嗣亦改属内政部；农田水利属实业部，航道疏浚属交通部”⁽³⁾。另外，每省的长官各自担负自己境内的护河责任，导致流经不同的省的同一河流由不同的地方负责管理，而这些地方常常出于军阀割据扩充军备需要，不能将省款用于水利，修河护渠资金严重不足，致使许多水利设施年久失修，破败不堪，阻碍了水利事业的发展，使水灾日甚一日。因此，学者建议：一是应设立治河治江机关，付以专责，统一水利。中央政府当设一全国水利技术委员会或名全国水利局，以解决有数省关系之水利事业；二是延聘专家，组织一富有工程经验及经济能力之全省水利技术委员会，以治理各省之水利事业。⁽⁴⁾

在社会各界的呼吁下，1934年11月，全国经济委员会将各地水利机关一律划归该会管理，以便统一事权，统筹改进。1935年全国经济委员会将各水利机关分类整理：1. 仍照原组织办理者：导淮委员会、广东治河委员会、黄河水利委员会；2. 更改名称者：交通部扬子江水道管理委员会更名为扬子江水利委员会；内政部华北水利委员会更名为华北水利委员会；3. 撤销归并者：内政部湘鄂湖水文总站并入扬子江水利委员会；永定河工款保管委员会撤销；永定河河务局交河北省政府办理；内政部太湖流域水利委员会归并到扬子江水利委员会办理；撤销整理海河善后工程处。⁽⁵⁾至此，全国水利机关完成事权统一，既节约了行政经费，又可以提高效率，对于河道的整理，减轻洪灾和干旱起到积极作用。

（三）建立农村合作制度

灾荒发生的原因之一在于农村太贫穷，无力改善生产和生活，合作制度作于20世纪初传入中国，被认为是解决农村问题的良策。“农民最缺乏的是钱，无钱故不能改良农业，提高生活。若能借钱给他们，使他們去做生产的事业，例如买耕牛、凿水井、改良土地等，那么，他们的境遇定会一天比一天改善。”⁽⁶⁾农村可以试行信用合作社，发挥农民自助助人的精神，以团体的力量，谋划经济生活的向上和农业生产的增进。章元善提出了一条建立农村合作社—复兴农村—实现工业化的思路，“复兴农村，则必须以合作为手段，以合作达到复兴农村之目的，徐以完成工业化”⁽⁷⁾。

章元善根据在华北农村搞信用合作社的实践经验，按照其复兴农村思路，发展农村手工业，建立农村建运销合作社和地方

国货公司，认为“农民有了手工艺品，可以把它委托合作社卖给国货公司，国货公司也可以把种种国货委托合作社卖给各农民合作社输出农村的手工艺品，同时收进各地的国货，经济流通，人民逐渐可以富裕，购买力量增加，生活程度便可渐渐提高。”⁽¹⁾这种发展农村手工业、建立运销合作社——国货公司的农产品流通销售渠道，可以部分解决销路不畅问题，是改进农村经济落后的一条途径。农民经济实力增厚了，抵御灾害能力就可以得到增强。

合作社制度首先由华洋义赈会 1923 年在河北农村试点，建立起中国第一个农村信用合作社，到 20 世纪 30 年代国民政府大力推广，合作社普及全国，截至 1935 年 12 月，全国共有登记合作社 26224 所，社员 104 万。⁽²⁾合作社种类从最初的信用合作社发展到供销合作社、贩卖合作社、棉花运销合作社、林业合作社、机织合作社、庄仓合作社、养蚕合作社、教育用品消费合作社、灌溉合作社等；由村级合作社发展到县联合合作社，再到省联合合作社，最后发展到全国联合社，形成一个全国合作网。⁽³⁾

农村合作制度起于农村金融枯竭，但其不限于信用合作，后来的发展表明，它成为农村改造的一种制度，对于改善农村各种资源不足和农民一家一户的单干形态，壮大农村经济实力，预防和应对灾荒，发挥了一定作用。

四、开展防灾教育

建设救灾不仅体现在技术性的物质救灾，还体现在非技术性的制度和文化教育救灾。增强乡村民众和灾民文化教育，提升农民对灾荒的认识和防灾措施的普及，也可以帮助灾民提高战胜灾荒信心。

（一）灾工教育

民国从事社会教育的工作者关注到工赈使用的灾工在劳动中面临的很多问题，提出到灾工中开展教育，认为这样可以调剂灾工的生活。“灾工的一切，被洪水陷埋了、冲去了，他们的心境上，必然是苦不堪言”，其心理上的打击是巨大的。为了活命又要做工，工作艰苦、乏味单调与无聊。因此，要治疗他们心理上的创伤，使其找到一些愉悦，“在他们工作之暇，有人去施以教育，足以调剂颇多”，既可以给其心理安慰，也可以活跃灾工生活。其次可以增进工作效率。灾工每天机械地工作，“他们若不是为体力的支配而降低工作的效率，也定会为了精神疲颓的痛苦而减低工作的效率”。为了解决这个问题，若能利用他们短短的休息时间，“讲一个故事，或说一则笑话，或谈一些奋起精神的话，他们的工作效率，一定不会比埋头不息的工人来得低”。复次，拓展民众教育。从事社会教育不局限于教育馆和学校，而应该走进社会。“从救灾中去办的工赈教育，拓殖民众教育的领域，借此可以获得工人教育的很好材料”。最后，再造农村社会。工赈教育实际上是农民教育，在没有灾难的时候到农村进行社会教育是比较难的，利用工赈间歇讲一些“可以改良他们的生活的，可以增进他们的生活的教导，工赈教育是再造农村社会的机会”⁽⁴⁾。

时人认为，工赈教育的内容应将知识性和实用性结合在一起。对于工赈的灾民来说，最易接受的是关于公民的和农事的教育。“关于公民的，如为什么有水灾，为什么要筑坝等问题，会使他们因了解而愿意努力工作。若国内外时事的报告，中日交涉情形的解说等，会使他们因闻所未闻而开阔智识。关于农事的，若耕种方法的改良，除虫方法的灌输等，会使他们因要增加生产量而乐听。若造林也，若选种也，也都会引起他们的注意。”⁽⁵⁾可见，工赈教育是具有实用性的教育，可以起到事半功倍的效果。1932 年 2—5 月，江苏省各社会教育机关联合组织皖淮工赈区灾工教育团，采用以下几种方式来进行灾工教育：一是采用马拉松式的教法。“白昼则乘灾工之暇，用谈话式灌输人生应有之常识；晚间则举行幻灯讲演。”⁽⁶⁾这种寓教于乐的方法颇受灾工欢迎，使他们枯燥的工地生活增加了趣味和欢乐。第二种方式是编写灾工实用书，便于灾工有时间来学习。他们编写“灾工小丛书”，包括《打坝子》《除三害》《栽树》《除虫》《灾工的病》等，分发给灾工学习。第三种方式是增加灾工娱乐，购买象棋等分送给灾工，以提倡正当的娱乐。⁽¹⁾

工赈教育虽是赈济的一种，但因其为灾工传授实用知识，增加灾工对灾荒的认识，提高灾民的防灾认识能力和水平，为以后应对灾荒和建设救灾提供了很好的支持。

（二）灾童教育

灾童教育最早在传教士创办的育幼机构中实施，将养、教、工三者结合起来，教养兼施，以教为主。清末民初慈善家张謇深受这种新式慈善思想影响，在南通创办新育婴堂，力去旧式育婴堂的腐败陋习和养而不教的做法，采用传教士的新法。民国大慈善家熊希龄认为：救人之“身”，救不胜救；而慈善教育是救人之“心”，挽救这个混乱的社会，就必须兴办教育，从幼童开始入手，医治人心。⁽²⁾他讲道：“人民是国家的根本，小孩子是人民的基础，况且已经长成了人的，好坏都是定规了，没有法子再来改进，唯有小孩子是没有凿开的一个大璞，没有污染的一张白纸，只要下些功夫，把他教训好，个个都为健全国民，这是多么紧要的问题呢？所以我从这个地方下手。”⁽³⁾他创办香山慈幼院，收容大量灾童，将他们培养成有益于国家和社会的公民。

灾童教育一般有文化、技能和实践三个方面的内容。文化课大致教授识字、国语、公民、常识、笔算、珠算、音乐、故事、习字等。这些课程并非每个灾童都学，文盲只学习识字、故事等简单的文化知识，有文化基础的学习笔算、珠算和国语等。⁽⁴⁾技能课主要培养灾童一技之长，一般设农艺、蚕桑、纺纱、织布、木工、鞋工等课程，聘请专门师傅讲授。实践课主要是结合技能课来进行，有的技能课本身就是学用结合，比如农艺课会在基地实践学习果树栽培和庄稼试验，其他课也会将学习的课程在实践中使用，生产的东西自用或用于销售。⁽⁵⁾

灾童教育为社会培养了一批批自食其力的劳动者，有的还因文化课优异而不断求学成为大学生，为社会作出更大贡献。

（三）民众教育

灾荒的多发与教育落后有一定关系，章元善认为：“教育落后，人民永久沉沦在愚昧昏迷之境域，天然势力遇不着科学这个劲敌，自然是为所欲为，造成种种的浩灾了。”⁽⁶⁾教育落后，不能够科学地认识灾荒，导致各种天命主义灾荒论盛行，在防灾方面不能主动作为，导致灾荒发生和扩大。有学者尖锐地指出：“救灾必先救心，若是心不能救，必定是要作法自弊，黑幕在所难免，如此救灾，何言可救根本的大计是在补救知识。知识一发生恐慌，有甚于面包的发生恐慌。面包能养人的生命，有了知识，面包便不愁没有来源，所以说知识荒比面包荒还要贵重几倍？！”⁽⁷⁾知识匮乏使对灾荒的认识陈旧和缺乏科学性，救灾方法和措施难于科学长久地应对灾荒。所以，为弥补民众灾荒教育的缺乏，应该开展教育。民众灾荒教育“并不是要人人学什么‘大学之道，在明明德’，也不是要学什么‘曲礼曰，毋不敬’”等之类的礼道教化，而是教育农民学习与生活和生产最密切相关的农业教育”，“虽不能说尽人专门去研究，但是农业科学上边的普通常识，凡是以务农为生活的人，必定须得人人具有，才可以立于不败的地位。不然一点常识没有，一遇见荒旱来到，不是脚忙，就是手乱，事前毫无准备，临时又无补救的善策，只落得面面相觑，坐以待毙而已”。⁽⁸⁾灾荒教育可以由办赈人员在可能的范围内，对于灾民加以多种训练，则赈不罔赈。一些社会教育机构，也向民众开展以防灾为主题的教育活动。比如1932年江苏省社会教育机关在皖北受灾农村建立民众教育实验村计划，实验以两个月为期，教育的内容包括：1. 造林知识：灌输造林常识，育树苗，设置小规模园林；2. 农业推广：改良农事讲演，农事展览会，指导种植及除害虫方法；3. 公民教育：宣传抗日救国，举行五月国耻纪念大会，举行公民运动，组织青年团，组织乡村自治会；4. 健康教育：举行清洁运动，布种牛痘，设乡村体育场；5. 休闲教育：同乐大会，远足游览团，参观团，国乐研究会；6. 文字教育：挂图识字，问字代笔，壁报，书报阅览室，农民学校。⁽⁹⁾这些教育为民众科学应对灾荒和发展生产提供了实际帮助。

（四）合作教育

合作制度是增强农民实力的防灾制度之一，对于农民来说，合作社是新鲜事物。因此，对农民开展合作教育，对他们进行培训和指导，才可能达到由农民自主经营的目的。华洋义赈会是最早举办合作讲习会的，听讲人员是来自农村合作社的宣传员、执行主任、监察主任、事务员等，讲座的内容有合作社的方法和经验、农业知识和技能以及发展农村经济的介绍等。如1927年12月第三次合作讲习会，有经济、会计、合作和农林四部分。经济讲座题目有《农业经济纲要》《现在农村问题》；会计讲座题

目是《普通簿记学》《会计学大纲》《查账学大纲》；合作讲座有《合作概论》《信用合作经营论》《消费合作经营论》等；农林讲座内容有《农林》《作物》《农具》《家畜》《植物病害》《商业果树概论》。⁽²⁾从华洋义赈会合作讲习会的讲座题目可以看到，这是通过合作讲习，以传授合作知识和农业知识为目的、内容比较广泛的实用讲座，既是对农民的思想启蒙，更为增强农村经济实力、抵御灾荒风险，提供智力支持。华洋义赈会自1925年举办第一次合作讲习会起，到1937年止，每年举办一次，共举办了12次，听讲总人数达19984人。⁽³⁾此后，各地建立了不同名称的合作社推广组织，如江苏、山东农矿厅的合作指导员养成所，浙江省合作事业指导人员养成所，江西省的农村合作指导员训练所，豫鄂皖赣四省农村合作指导员训练所等。⁽⁴⁾

合作教育对于增进社与社、社员与社员之间的团结、互助和交流，对于促进社员同心协力服务大众，养成自助助人、自立立人的才能，改变愚昧，提高增强应对灾荒能力和水平，都起到积极推动作用。

概言之，通过对农民特别是灾民进行灾荒教育，提高他们对灾荒发生原因的认识和根治灾荒措施和办法的认同，有助于农民以积极心态和行动去面对灾荒，便于各项救灾工程和制度的实施，从而减轻灾荒造成的损失。

五、结语

建设救灾思想是中国救荒思想发展的新阶段，相对于古已有之的积极预防论来说，它在内涵上更丰富。它的核心是建设，即：不仅要重视防灾的工程建设，也要重视与之相关的防灾制度建设和民众防灾教育的提升；既包括历史传承下来的工程性减灾思想，也包括制度上和教育上的非工程性防灾救灾思想，从而使防灾救灾成为一项立体性的综合工程，提升全社会对防灾减灾重要性认识。建设救灾思想的提出，使中国的救荒思想从以救为主发展到以防为主，防、抗、救相结合应对灾荒的新阶段。

但遗憾的是，建设救灾思想并没有在实践中得到很好的落实，这与民国时期动荡的环境有关，因战争经费消耗太多，而政府将财力用于战争，大大挤兑了用于民生的建设经费。加上河政管理体制问题和贪腐猖獗，使得灾荒日甚一日。另外，对于慈善组织来说，这一思想虽然被很多有识之士接受，其重要性也被认可，但是修路修渠造林等工程投资大、周期长、见效慢，许多慈善组织认为这些工程需要政府去做，而不是民间来做，他们更愿意将筹集的资金用于救人生命，而不愿用于修建工程。何况相对于修建工程来说，救民募捐相对更容易，而修建工程募款要难。由于政府在民生问题上的少作为和慈善组织的不愿作为，导致这一思想在实践方面成绩相对并不大，许多地方有政策却并未实施，致使民国时期重大灾荒仍然年复一年地发生。

注释：

1 刘五书：《论民国时期以工代赈救荒》，《史学月刊》1997年第2期；牛淑贞：《试析18世纪中国实施工赈救荒的原因》，《内蒙古大学学报（人文社会科学版）》，2005年第4期；孙强强：《民国工赈研究（1912-1937）》，硕士学位论文，山东师范大学，2013年。

2 蔡勤禹：《民间组织与灾荒救治——民国华洋义赈会研究》，北京：商务印书馆，2005年，第179-183页；蔡勤禹：《传教士在近代中国的救灾思想与实践——以华洋义赈会为例》，《学术研究》2009年第4期。

3 《颜惠庆自传——一位民国元老的历史记忆》，北京：商务印书馆，2003年，第145页。

4 北京国际统一救灾总会编：《北京国际统一救灾总会报告书》，1922年，第29页。

5 中国华洋义赈救灾总会编：《建设救灾》，1934年，第2页。

6 中国华洋义赈救灾总会编：《中国华洋义赈会概况》，“弁言”，1936年。

7 中国华洋义赈救灾总会编：《建设救灾》，第 10 页。

8 中国华洋义赈救灾总会编：《建设救灾》，第 12 页。

9 戴乐仁等编：《中国农村经济实况》，李锡周译，北平农民运动研究会，1928 年，第 96-97 页；卜凯：《中国农家经济》，张履鸾译，北京：商务印书馆，1936 年初版，1937 年再版，第 564-565 页。

10 蔡勤禹：《传教士在近代中国的救灾思想与实践——以华洋义赈会为例》。

11 章元善：《国难中救灾问题》，《社会学杂志》1932 年第 5 卷第 2 期。

12 关于水利和林垦思想可以参见邓云特《中国救荒史》中的相关内容。

13 章元善：《建设救灾》，《十日杂志》创刊号，1935 年 10 月 10 日，第 4 页。

14 陈立夫：《新西北建设与救灾问题》，《中国建设》（上海）1930 年第 2 期。

15 蒋中正：《水灾善后及经济建设》，《上海党声》1935 年第 1 卷第 30 期。

16 寿光县建设局编：《凿井浅说》，《山东省建设月刊》1931 年第 6 期。

17 蔡勤禹：《民间组织与灾荒救治——民国华洋义赈会研究》，第 201 页。

18 章元善：《建设救灾》。

19 《各省灾荒根本救济办法》，《中央周报》1937 年第 472 期。

20 孙中山：《民生主义第三讲》。

21 陈立夫：《新西北建设与救灾问题》。

22 章元善：《建设救灾》，第 4 页。

23 本段中关于造林对防治灾荒的重要性的论述均出自林业专家方端。方端：《从皖东北水旱频仍声中痛感造林救灾的急要》，《安徽农业》1947 年第 6 期。

24 金守拙：《救灾与造林》，《农林新报》1937 年第 18 期。

25 《各省灾荒根本救济办法》，《中央周报》1937 年第 472 期。

26 君楷：《救灾与建设》，《新政月刊》（成都），1936 年第 1 期。

27 君楷：《救灾与建设》。

28 《治水建议之部》，《监察院公报》1935 年第 60 期。

29 《抗战前国家建设史料·水利建设》（一），秦孝仪主编：《革命文献》第 81 辑，第 1 页。

30 徐南骏：《吾国水利机关之弊病》，《河海季刊》1923 年第 2 期；章元善：《建设救灾》，《十日杂志》创刊号，1935 年 10 月 10 日，第 4 页。

31 《水利机关整理经过》，《海外月刊》1935 年第 31 期。

32 孔雪雄：《中国今日的农村运动》，南京：中山文化教育馆，1924 年，第 219 页。

33 章元善：《合作在中国所负之使命》，《合作行政》1936 年第 9 期。

34 章元善：《农民怎样可以走上富裕之路——发展农村手工业》，《农村服务通讯》1937 年第 18 期。

35 《全国合作社统计》，《农村服务通讯》1936 年第 11 期。

36 章元善：《中国合作事业概述》，《地方自治专刊》1937 年第 2 期。

37 本段中的引文均出自徐旭：《工赈教育与救灾治水》，《教育与民众》1933 年第 3、4 期。

38 徐旭：《工赈教育与救灾治水》。

39 《工赈区社会教育团之工作》，《民众教育通讯》1932 年第 3 期。

40 《工赈区社会教育团之工作》《工赈区民教团结束》，《民众教育周报》1932 年第 5 期。

41 周秋光：《论熊希龄的慈善教育思想》，《湖南师范大学教育科学学报》2008 年第 4 期。

42 《熊秉三演讲慈幼事业》，《申报》1932 年 1 月 24 日。

43 汪维志：《本馆实施灾童教育概况》，《民教辅导》1935 年第 5、6 期。

44 杨其瑞：《陕西灾童教养院参观记》，《新陕西月刊》1931 年第 4 期。

45 章元善：《国难中救灾问题》，《社会学杂志》1932 年第 2 期。

46 友樽：《救灾勿忘教育》，《陕灾周报》1930 年第 3 期。

47 友樽：《救灾勿忘教育》。

48 《工赈设民教实验村》，《民众教育通讯》1932 年第 4、5 期合刊。

49 中国华洋义赈救灾总会丛刊乙种第 25 号：《第三次合作讲习会汇刊·目录》，1928 年 2 月。

50 蔡勤禹：《民间组织与灾荒救治——民国华洋义赈会研究》，第 231 页。

51 章元善：《中国合作事业概述》，《地方自治专刊》1937 年第 1 卷第 2 期。