

中外关系视野下的黄泛区国际赈灾合作(1938—1945)

孙小蕾

(北京师范大学 历史学院, 北京 100875)

【摘要】花园口决口以后,国民政府除运用自身力量救济外,也借助外部力量参与救灾。第一阶段,向国际联盟申请技术支持,以失败告终。第二阶段,委托在华国际救灾团体推进黄泛区救灾工作,包括联系上海等地已有的国际在华救灾团体,牵头协助中外人士成立临时性华洋救灾机构,依靠仍然留守沦陷区的国际公教组织赈灾等三种形式。第三阶段,与美国援华救济联合会共同开展筹赈宣传、施行赈济。第四阶段,向联合国善后救济总署提交黄泛区善后救济计划。国民政府主动寻求不同方式进行国际救灾合作,标志着近代中国国际赈灾合作的传承与转型,也反映出抗日战争时期国际局势和国际关系的变化对中外关系、中国外交及国际对华援助的影响。在黄泛区救灾中,国民政府过于依赖外援,缺乏独立自主,与国际组织合作救灾、改善民生的目标并未达成。

【关键词】国民政府;黄泛区;抗日战争;国际赈灾合作;中外关系

【中图分类号】S-09;K207 【文献标志码】A 【文章编号】1000-4459(2024)02-0022-18

International Disaster Relief Cooperation in the Yellow River-Flooded Area from the Perspective of Sino-Foreign Relations(1938—1945)

SUN Xiaolei

(School of History, Beijing Normal University, Beijing 100875)

Abstract: After the Huayankou Event, the National Government not only used its own strength for relief, but also relied on external forces to participate in disaster relief. Disaster relief cooperation in the flood-stricken area went through four stages. In the first stage, it applied for technical support from the International League, but ended in failure. The second stage is to entrust international relief organizations in China to promote the relief, which mainly includes contacting the cross-regional outpost relief represented by the Shanghai International Relief Society; Lead Chinese and foreign people to assist in the establishment of a temporary Chinese and foreign disaster relief agencies represented by International Relief Committee for North Kiangsu; it relied on the international public education organizations represented by the Kaifeng International Relief Commission in Honan, which stayed in the occupied areas by the three types of international missionary organizations. The third stage was after the outbreak of the Pacific War, the nationalist government and the United China Relief for China jointly raised relief propaganda and implemented relief. The fourth stage is the establishment of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, China actively sought different ways to carry out international disaster relief cooperation, which marked the inheri-

【收稿日期】2022-12-17

【基金项目】国家社会科学基金青年项目“民国时期重大灾害与国际赈灾合作研究”(23CZS070);国家社会科学基金重大项目“中国近代灾害治理的历史经验与知识体系研究”(23&ZD254);中国博士后科学基金特别资助(2023T160059)

【作者简介】孙小蕾(1991-),女,北京师范大学历史学院博士后,研究方向为中外关系史、灾荒史。

tance and transformation of China's international disaster relief cooperation in modern times, and also reflected the influence of the changes of international situation and relations during the The War of Resistance against Japanese Aggression on Sino-foreign relations, Chinese diplomacy and international aid to China. However, the nationalist government relied too much on foreign aid, lacked autonomy and failed to properly address the people's livelihood.

Key words: National Government; The Yellow River-Flooded Area; The War of Resistance against Japanese Aggression; international disaster cooperation; Sino-Foreign Relations

1938年6月9日,国民政府为阻止日军西进占领郑州,人为掘开黄河花园口河堤,“以水代兵”,此举淹没豫东、皖北和苏北三省区。黄泛区人民在抗战期间经历洪水、干旱、兵灾、蝗灾等,承受深重苦难。

学界对花园口事件造成的灾害及相应的救灾工作已有相当研究^①,亦有学者从国防与民生关系的角度探讨国民政府的灾后应对措施,指出其在黄泛区消极救灾的局限^②。但是,现有研究着重于中国内部的救灾,较少论及中国寻求外援的史实。目前灾荒史研究从国际赈灾合作角度出发多侧重于华洋义赈会,着墨多在民国初期^③。有学人认为,既有研究长期忽视赈灾非常重要的本土化和国际化向度。而灾害史叙事应当跳出区域史研究空间,进行全国性、跨区域乃至全球化的思考^④。

本文立足中外档案以及中英文报刊,从国际赈灾合作的角度,厘清国民政府争取外援协助黄泛区救灾的过程,追溯国际组织在黄泛区灾害救治中的工作,进而探讨抗日战争时期中外关系对国际赈灾合作的影响。

一、技术求援:向国际联盟申请黄泛区堵口

花园口决堤后,造成河南、安徽、江苏3省区44个县市大面积受灾,千百万百姓流离失所。仅靠中国国内力量救灾,力有不逮,国民政府亟需外援,首先向国际联盟(League of Nations,简称“国联”)提出请求。

国联对中国政府的技术支持始于1922年,襄助领域初为卫生事业,后涉及交通改良、水利修治、农村建设等领域。1931年,长江一带发生水灾,国联派遣专人收集灾情报告,派赴专家协助灾情治理,募集药品和救灾物资^⑤。1934年,国民政府明令全国经济委员会统一水利行政机关,中央和地方水利机构不再各自为政。全国经济委员会向国联技术委员会(Technical Organizations Committee)和交通运输委员会(The

① 主要成果有:渠长根:《功罪千秋——花园口事件研究》,兰州大学出版社,2003年;鲍梦隐:《黄河决、堵口问题研究——1938年6月—1947年9月》,山东大学博士学位论文,2013年;曾磊磊:《黄泛区的政治、环境与民生研究(1938—1947)》,南京大学博士学位论文,2013年;[美]穆盛博著:《洪水与饥荒——1938至1950年河南黄泛区的战争与生态》,亓民帅、林炫羽译,九州出版社,2021年。

② 主要成果有:李文海等:《中国近代十大灾荒》,上海人民出版社,1994年,第238—300页;曾磊磊:《抗战时期国民政府的黄泛战略述评》,《军事历史研究》2016年第6期;鲍梦隐:《阻敌与救灾:黄河掘堤之后国民政府的应对》,《抗日战争研究》2021年第4期;张岩:《战时国民政府治黄体制的运行及其困境——以黄泛区治黄工程为中心》,《近代史研究》2023年第2期。

③ 黄文德:《非政府组织与国际合作在中国——华洋义赈会之研究》,秀威资讯科技股份有限公司,2006年;[英]安特利亚·扬库:《国际人道主义在中国:从20世纪初的灾赈谈起》,《史学月刊》2014年第4期。

④ 朱浒:《中国灾害史研究的历程、取向及走向》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期;夏明方:《继往开来:新时代中国灾害叙事的范式转换刍议》,《史学集刊》2021年第2期。

⑤ 张力:《国际合作在中国:国际联盟角色的考察,1919—1946》,台湾“中央研究院”近代史研究所专刊(83),1999年,第96页。

Communications and Transit Committee)提出启动中国水利技术合作,聘请英、法、荷、意、波兰等国专家各一人,在全国经济委员会内工作,考察中国导淮工程、黄河水利工程和华北水利工程等^①。国民政府大为获益。

花园口事件后,国民政府也向国联提请派人员帮助治理水患及施工堵口。1938年7月12日,经济部部长翁文灏函请外交部致电驻法大使顾维钧:“本年黄灾情形特殊,水灾施工堤段为日军占据,无法修堵,拟请根据技术办法,在中国临时召集水利工程人员,所有工程经费由中国担负,国联所派工程人员所需费用亦可由中国补助。”^②翁文灏拟请国联根据以往技术合作办法,派工程人员来华提供技术支持。

随后,国民政府驻国联全权代表顾维钧于7月26日转电国联秘书长函请办理。适值交通运输顾问委员会将于8月1日在日内瓦召集第21届常委会,“国联秘书长将我国提请案发交顾问委员会,就技术立场加以研究,提出条件和意见”^③。同时,国民政府还希望国联编制和监督黄泛区的水利规划。

8月2日,国联交通运输顾问委员会专门组织捷克、比利时、匈牙利三国代表委员会共同研究。委员会审查后认为,国联若提供技术援助,需要满足三项条件。第一,中国掌握黄河水文、出流、黄泛区地形等充足技术资料。第二,国联派遣足数专家就地制定计划、办理工程并监督执行。第三,中国政府派遣有经验的工程师及技术人员协助^④。9月,交通运输顾问委员会召开两次会议,讨论技术工程,终未同意国民政府请求。

除此之外,国民政府向国联请求另派机械工程师和水利专家,国联也没有应允^⑤。1939年,国民政府只好委任过去国联特派驻华的水利顾问荷兰人蒲德利(M.F.J.Bourdrez)前往黄泛区视察^⑥。奈何,1939年6月,蒲德利考察金沙江时不幸罹难。

国联之所以未向中国提供技术援助,主要有三方面原因。

首先,日本在国联影响仍在持续,且国联不愿介入中日争端。“九一八事变”后,国联派调查团前往中国并发表报告书,虽然不够公正,仍触怒了日本,日本于1933年退出国联,但仍有代表留在诸如交通运输顾问委员会等机构中^⑦。因此,顾维钧很早就注意到向国联申请救灾需回避日本。1938年6月28日,国联中国代表办事处专门委员胡世泽提出先向国联交通运输顾问委员会发表意见,探询日本代表态度。7月6日,顾维钧致电孔祥熙指出,“此事不妥,还应由国民政府拟定正式备忘录和联络公函”,强调以更稳妥方式规避日本阻拦。之后,国联交通运输顾问委员会组建三国代表会议讨论,日本未能实际阻拦。同时期国联委员会讨论在华禁烟问题时,主席一般都会提前宣布“本会所讨论之问题,只限于技术性质者,各代表不得讨论政治问题。”^⑧可见,国联在处理国际合作时对远东政治非常敏感。8月2日,美国驻日内瓦领事巴克内尔(Bucknell)致电美国国务卿,“中日都指责对方破坏堤坝,国联很难承担此工作,第一便是政治因素”^⑨。

①《国联水利专家沃摩迪到平,今日赴绥视察民生渠,月底来津视察后赴豫》,《大公报》(天津版)1934年12月12日,第4版。

②《经济部提请国联派员来华办理黄河水灾救济工程的文书》,1938年7月—9月,中国第二历史档案馆藏,档号:4-34591。

③《外交部为请派遣水利工程人员来华修堵黄河决堤与驻国联代表办事处及经济部等的来往文书》,1938年7月—8月,中国第二历史档案馆藏,档号:18-1352。

④同上。

⑤ Technical Collaboration between the League of Nations and China: Report of the Council Committee on the Programme of Work for 1939, September 17, 1938, FO371/22113, p.132.

⑥《国联工程顾问蒲德利即由滇飞渝》,《大公报》(重庆版)1939年2月20日,第3版。

⑦《经济部提请国联派员来华办理黄河水灾救济工程的文书》,1938年7月—9月,中国第二历史档案馆藏,档号:4-34591。

⑧ 运公:《日本毒化中国》,《东方杂志》1938年第15期。

⑨ The Consul at Geneva (Bucknell) to the Secretary of State, August 2, 1938, U.S. Department of State, Foreign Relations of United States (FRUS hereinafter), 1938, pp.506-507.

其次,国民政府无法提供国联所要求的水文等技术资料。国民政府掌管黄河水利事业的黄河水利委员会迟至1933年9月才设立。“抗战前所完成工作只有测竣下游,搜集水文、气象、地质等各项资料”^①。而花园口决口以后,黄泛区部分区域被日军占领,调查水灾等工作更加无从着手。且1938年9月,日本已传出停止与国联一切技术合作的半官方消息^②。即使国联出面,在日军占领区域内也难期合作。国联所提出的第一项条件中国即无法做到,因此,1938年9月,国联理事会在讨论1939年工作计划时明确指出:关于中国黄灾,未收到国民政府补充资料之前,无法提任何建议^③。

再者,国联1938年对华援助重点是医疗防疫,而非水利。国民政府临时提出对黄泛区施以水利救济,国联来不及调整。全面抗战爆发后,战争伤亡和大批难民剧增,中国华中、西南、西北等地传染性疫病蔓延,中国医药、卫生器材短缺,迫切需要医疗援助。1937年9月21日,中国驻国联代表郭泰祺向国联秘书长转交信函,明确指出中国战争情势危急的状态,国联乃决定调整1938年与中国的技术合作计划,即从1937年第3季度至1938年,技术合作资源全部移至防疫^④。1938年,国联派遣一批防疫专家抵达西安、山西、陕西、河南、甘肃等省^⑤。

花园口决堤后,1938年9月14日,郭泰祺出席国联大会接洽下半年4项合作计划要旨,其中“扩充防疫工作”和“续聘合作专家”等项,各国均表示同意。唯独新增加的“国联修理黄河决堤”一项,未能获得各国代表同情,被暂时搁置^⑥。因为国联的既定计划是在华防疫,而国民政府的请求超越了该工作范围,且与以往技术合作性质不同^⑦。国联认为,“在过去,交通运输委员会仅派遣专家提供建议;现在要求国联对计划拟订和监督负直接责任,并承担一切可能后果”^⑧,国联当然不愿承担。

由上可知,正如日本全面侵华后国民政府在外交上将诉诸国联作为首要任务,在黄泛区救灾上,国民政府同样首先向国联申请技术援助,这与抗战初期国民政府奉行依赖国联的外交政策有着密切关系,反映国民政府无论是受到日本战争欺凌还是在救济灾害时皆寄托国联主持公道并施以援手的愿望,延续抗战前国民政府依赖欧美对抗日本而进行国家建设的国际合作思路。然而,与外交调解一样,国民政府的技术求援也受到国联冷遇。由于经验不足和国际政治因素,国联设词推诿,拒绝提供技术支持,折射出国联处理中国技术求援时把握的分寸和处理中日军事争端的消极倾向,未能发挥其在远东事务中的作用。在国联技术援助无力的情形下,国民政府不得不依靠传统在华民间国际救灾组织襄助。

二、义赈延续:委托在华国际性救灾组织

中国灾赈事业的国际化可追溯至丁戊奇荒,西方在华传教士广泛参与华北地区救灾,激发中国本土义赈的扩展。20世纪初,北洋政府救灾无措,中西人士合作组建华洋义赈救灾总会,积极介入赈灾,常

① 秦孝仪主编:《革命文献:抗战前国家建设史料水利建设(二)》第82辑,中央文物供应社,1980年,第545-546页。

② 《日停止技术合作说,国联方面保守缄默》,《新华日报》1938年10月6日,第3版。

③ Technical Collaboration between the League of Nations and China: Report of the Council Committee on the Programme of Work for 1939, September 17, 1938, FO371/22113, p.132.

④ 洪岚:《1933—1941年南京政府与国联技术合作述论》,《广东社会科学》2007年第6期。

⑤ 《国联防疫专家分三团开始工作,在西北华中华南各地,卫生署分别派员协助》,《大公报》(汉口版)1938年2月10日,第3版。

⑥ 张江义:《抗战期间中国与国联防疫技术合作相关函电一组》,《民国档案》2015年第1期。

⑦ Technical Collaboration between the League of Nation and China: Report by President of the Council, September 17, 1938, FO371/22113, p.133.

⑧ Letter sent to the Secretary-general of the League of Nations by the Representative of China on the Council of the League, July 26, 1938, FO371/22113, p.171.

被视为中国灾赈事业国际化的关键行动。1928年南京国民政府成立,蒋介石及其他国民政府人士对救灾社会化已有充分认识,主张大力发挥社会各界力量致力于灾害救助^①。因此,调动和委托若干在华国际性组织救助恤难也成为国民政府抗战时期调配社会资源的方式之一。

振济委员会是国民政府处理黄泛区临时赈救事宜的核心部门。花园口决口以后,该会赴灾区办理急赈、收容、工赈、移垦等^②。但是,战争肆虐,灾区广泛,灾情超越政府应对能力,而处于沦陷区之救灾工作更难以关照。于是,国民政府委托在华国际性救灾组织,一为联系上海等地国际救灾团体救济;二为牵头中外人士,成立临时性国际救灾团体;三为依靠沦陷区内重组的国际公教组织。

第一种救济代表为上海国际救济会,其成员上海华洋义赈会出力最多。1937年8月13日,日军进攻上海,破坏西方在华救济机构。为联合战时在华西方救灾力量,中华基督教协进会、上海华洋义赈会、基督教青年会、中国红十字会、基督教医院协会等团体共同成立上海国际救济会,“收群策群力之效”^③。

1938年6月30日,上海华洋义赈会会长宋汉章、饶家驹(R.Jaequitnot)电询行政院黄泛区灾情。振济委员会委员长朱庆澜回复,“洪水现已遍及郑县、中牟、开封、尉氏、扶沟、洧川、鄢陵、西华、淮阳、太康等10县,仅中牟1县难民已10余万,麇集平汉沿线,正在设法收容”。随后,朱庆澜委托华洋义赈会凭借国际性质,“推友邦人士,携带赈款于国民政府不能之处,设法堵振”^④。

上海华洋义赈会资金来源,一是国民政府日常拨助。1939年12月14日,振济委员会即补助上海各救济团体20万元^⑤。二是登报募捐^⑥。三是美国对华救灾团体协济。据美国华灾协济会驻沪顾问委员会(The American Advisory Committee for Civilian Relief in China)^⑦司库卜纳德(C.R.Bennett)报告,截至1938年11月底,美国善团拨款于河南郑州、安徽宿迁等黄泛区华币近10万元^⑧。

上海华洋义赈会又组织放赈委员会,成立派赈使团,补充国民政府未能办理的难民收容事宜。黄泛灾情发生后,国民政府共计施放急赈款20万元,集中在黄河北岸陇海线附近郑州、中牟、尉氏、鄢陵、西华、洧川、太康、淮阳、扶沟等县,难民130万人,仅救济30万人,放赈20万元,平均每人发放不足0.7元^⑨。华洋义赈会赈灾区域则范围更广,在长垣、郑州、驻马店、扶沟、淮阳、开封、确山、商丘、刘河、鹿邑、濮阳、西华、尉氏、殷城等处设立难民营和儿童学校,收容难民^⑩。传教士采用“发票放赈”方式,先挨家挨户查赈,调查最需要帮助的难民,制成赈票。难民前往车站领取津贴,额度确保到当年小麦收成之时不会饿死。例如,该会在河南驻马店开设一所容纳1000人左右的难民营和一所容纳200名儿童的学校,提供衣物、被褥和医疗援助。驻马店饥荒委员会1万美元救灾金分配使用情况如下(表1)。

① 文姚丽:《民国时期救灾思想研究》,人民出版社,2014年,第217页。

② 鲍梦隐:《阻敌与救灾:黄河掘堤之后国民政府的应对》,《抗日战争研究》2021年第4期。

③ 孙武、龙锋:《中国红十字会上海国际救济会工作报告(1937年8月—1938年2月)》,《民国档案》1998年第1期。

④ 《关于黄河堤防被敌炸毁缺口泛滥成灾的函件》,1938年6月—1939年3月,中国第二历史档案馆藏,档号:2-3043。

⑤ 《中央振灾委员会补助上海各团体之难民经费》,《晶报》1939年12月18日,第3版。

⑥ 《黄河溃决惨灾,华洋义赈会呼吁赈援》,《新闻报》1938年6月26日,第14版。

⑦ 美国华灾协济会成立于1928年,总部设在纽约,专为救济中国灾荒而设立。在1928年华北大灾荒中,曾通过华洋义赈会向中国拨助赈款。1930年1月15日,美国华灾协济会在上海设立驻沪顾问委员会,华洋义赈会所得美国赈款,均由该委员会经手转付。

⑧ 《美国善团募助华灾救济费最近报告》,《中国红十字会上海国际委员会救济月刊》1938年第7期。

⑨ 鲍梦隐:《阻敌与救灾:黄河掘堤之后国民政府的应对》,《抗日战争研究》2021年第4期。

⑩ 《华洋义赈会在豫西黄泛区实施救济的有关文件》,中国第二历史档案馆藏,档号:10-1579。

表 1 驻马店饥荒委员会赈灾金分配泛区难民情况表

事项	为 15610 位难民安 家	分配给驻 马店难民 营穷人	分配给新 教难民营 穷人	购买 960 吨大米 分配给驻马店 无家可归的人	救济票 印刷费 用	22 名调查和 分发救济票 人员的工资	大米 运费	郑州运送大 米到驻马店的 安全费用
金额(美元)	7805	600	464	461.4	26	66	9.6	104
总计金额	10000							

资料来源:《华洋义赈会在豫西黄泛区实施救济的有关文件》,中国第二历史档案馆藏,档号:10-1579。

华洋义赈会皖北救济片区主要为阜阳、太和、颍上、寿州。1939 年,国民政府振济委员会向其拨款 5 万元^①,美国华灾协济会驻沪顾问委员会协济 6 万元,用于食粮赈济和衣物发放^②。不过,黄泛区域作为阻敌西进、与日军对峙的战略要地,华洋义赈会欲兴办的重建项目也受国民党军影响。例如,华洋义赈会皖北寿州传教士梅布尔斯·蒂尔琼斯(Mabel Steele Jones)多次抱怨修补驻地城垣用以预防洪水的以工代赈工程屡因当局军事摧毁受挫^③。

第二种是国民政府牵头,由苏北士绅与西方人士合组苏北国际救济会(International Relief Committee for North Kiangsu)。1938 年 8 月淞沪会战后,江苏全省逐步沦为战区,遭日军劫掠,轰炸焚烧。入秋后,苏北暴雨倾注,洪泽湖因上承黄河东流之水而益加泛滥,灾情惨重,地方财力匮乏。苏省战事爆发后,负责难民收容和输送的组织主要是世界红卍字会江北监理部,在南京、嘉定、太仓、宝山、松江、上海、镇江、扬州、江阴等地成立收容所,收容本省及外省流寓之难民 153000 余人^④。花园口事件后,黄水泛滥,难民大增,江北地区均不通邮,各地货币情形不同,应付尤感为难^⑤,该会“力尽精疲,难以为继”。国民政府先后拨款 15 万元,指定苏北水灾、兵灾各 5 万元、难民资遣及江南急赈 5 万元,仍不敷分配^⑥。

1938 年 10 月,国民政府指派振济委员会委员及江苏赈济专员成静生联合旅沪苏北士绅韩国钧及西人,发起成立苏北国际救济会,会址在泰兴县黄桥镇,于上海设事务所^⑦。因苏北是上海一切农产食品策源地和市场唯一供给者,生产与上海物价有莫大关系。若不赈济,麇集沿江 40 万苏北难民,必会大量迁沪。“救济江北,不啻间接救济上海”^⑧。

组织架构上,该会设立名誉会长 4 人,中外各 2 人,由饶家驹、贝克(J.E. Baker)、颜惠庆、韩国钧担任。会长为成静生,副会长中西参半,中方为黄辟尘,西方为美籍传教士林嘉美(James. Woods)。而司库,即负责仓库管理的赈务、财务人员 2 人,中外各 1 人,中方为沙应清,西方为泰州美籍传教士何伯葵(T.L. Harnsberger)。上述组织由中外人士构成,成员完全突破地域限制,与华洋义赈救灾总会的形式十分类似。成静生和韩国钧等士绅因多年积极开办苏北慈善事业,具有较高声望,可联络政府与社会的合作。国民政府对苏北国际救济会较为扶持,直接拨款,寄望该会更多地募集海外捐款^⑨。1939 年,中日战事延长,渐及华中与广东。美国华灾协济会拟定分区赈济计划,黄泛区新黄河东段由苏北国际救济会负责^⑩。

①《振委会拨款十万救济皖北黄灾》,《前线日报》1939 年 2 月 15 日,第 2 版。

②《华洋义赈总会在皖北黄泛区实施救济有关文件》,中国第二历史档案馆藏,档号:4-1576。

③ 同上。

④《八一三救济征信录》,世界红卍字会中华东南各会联合总办事处,1939 年,第 111 页。

⑤《八一三救济征信录》,第 118 页。

⑥《灾赈一瞥,农民困苦颠连》,《申报》(上海版)1938 年 11 月 9 日,第 6 版。

⑦《苏北国际救委会茶话会记》,《申报》(上海版)1938 年 10 月 28 日,第 9 版。

⑧ 同上。

⑨《苏省府电中央清拨款办水利》,《申报》(上海版)1939 年 5 月 21 日,第 7 版。

⑩《美国华灾协济会确定分区赈济计划》,《申报》(上海版)1939 年 2 月 25 日,第 10 版。

该会还采用特殊筹赈方式,由主事者韩国钧、成静生、黄家璘执笔撰写《苏北惨灾简报》寄送中外名流^①。简报主体由江苏省行政区域现状、苏北兵灾水灾情况、苏北难民救济工作与难民统计、苏北工赈和救济计划四部分构成,附以全文英文翻译,配有苏北惨灾情况示意图,标注中英文地名。简报文末,特标明通讯地址和收款10家银行^②。凡是捐赠者,苏北国际救灾会均填给收据,登报致谢,赈款直接汇予灾区。此做法引起社会关注,上海代收赈款约85万元,具体用于急赈、冬春赈、工赈。

急赈时,苏北国际救济会一般派查赈人员会同地方教会西员,携带干粮、药品、燃料分给各户,以维持2个月简单生活为标准。同时,分设妇孺临时寄养所,收容孤寡,为该区医院运输药品,派定医师,帮助掩埋^③。苏北盐城、阜宁两县灾民众多,旅沪同乡韦维清等设立盐阜振务协会协助^④。1939年1月,苏北国际救济会又请中西人士在泰县、兴化、宝应等县设立分会^⑤。办理冬、春二赈时,该会以寒衣票酌给难民,施予寒衣。春赈时,成人每月1元,孩童5角^⑥。共用33万余元^⑦。豫省大水导致黄淮合流,在工赈时期,苏北国际救济会配合国民政府导淮委员会开凿引河,疏浚和宣泄江苏省里下河入海水道积水,保全田地^⑧。该会安排难民工赈,给以日食之粮,工资3角^⑨。这可使水患变为水利,灌溉田畴、防止灾荒^⑩。

第三种是委托国际公教组织,河南开封国际救济委员会是典型代表。1938年6月,振济委员会专员曹仲植赴被灾各县急赈,将开封等沦陷区域交托教会^⑪,此教会即国际救济委员会。该会由罗马天主教会(Roman Catholic)、美国浸礼会(Baptists)、中国内地会(China Inland Mission)、中华基督教协进会(The National Christian Council)59名新教和天主教传教士联合协商成立,共救济灾民3万余人^⑫。沦陷区日军也承认该会留驻权力^⑬。

国民政府之所以委托其救济,原因在于:

第一,上述教会有强大驻地,掌握一手信息。清代以来,基督新教教会在河南就有医疗传教和施赈救灾的传统,传教基本方法是建立据点、膨胀组织、扩大势力、形成网络^⑭。1901年,中国内地会在开封设立教区,之后陆续成立豫东、豫北、豫中、豫西南、豫南5个区联会。1904年,美国浸礼会也在开封建立教区。这样的基础使开封国际救济委员会能够承担河南东部中牟、陈留、杞县、尉氏、扶沟、西华、周家口和淮阳等8县调查,以确定救灾需求^⑮。

第二,该会的组织人脉为赈灾拓宽渠道。抗战前,基督教新教在河南发展,比较重视医疗事业,基督

①《苏北惨灾简报》,世界红卍字会江北办事处,1938年,第8页。

②通讯地址江北2处(江苏省泰兴县黄桥镇世界红卍字会江北办事处,江苏省宝应县西城根世界红卍字会江北办事处),上海1处(法租界巨籁达路同福里四号转世界红卍字会江北办事处)。收款银行为香港2处(交通银行、中国银行),上海8处(中国银行、金城银行、交通银行、大中银行、盐业银行、上海商业银行、国华银行、大陆银行)。

③《苏北惨灾简报》,世界红卍字会江北办事处,1938年,第5-6页。

④《盐阜同乡设赈务会》,《申报》(上海版)1938年11月26日,第10版。

⑤《苏北国际救委会组各县分会》,《申报》(上海版)1939年2月26日,第9版。

⑥《苏北灾况严重》,《申报》(上海版)1939年1月6日,第9版。

⑦《盐城灾况》,《申报》(上海版)1939年6月13日,第10版。

⑧《导淮委员会疏浚苏北积水案》,台北“国史馆”藏,档号:003000027374A。

⑨《苏北国际救济会何伯葵报告》,《申报》(上海版)1938年10月31日,第10版。

⑩《苏北水灾惨重》,《中国红十字会月刊》1938年第42期。

⑪《行政院训令屈映光摺呈办理黄河水灾抚赈转飭遵照案》,1938年6月,中国第二历史档案馆藏,档号:2284-13577。

⑫ Missionaries Stay in Kaifeng, New York Times, June 8, 1938, p.8.

⑬ No Political Complexion, South China Morning Post, July 11, 1938, p.15.

⑭ 董延寿:《基督教新教在河南的传播与发展研究(1883—1949)》,人民出版社,2014年,第71页。

⑮ Million People Said Destitute in East Honan, The China Press, October 20, 1938, p.4.

教新教教会先后建立一批医院,医务人员技术较高。河南郑州华美医院作为郑州战时仅存的平民和士兵医疗机构,是其合作者,美国佐治亚州亚特兰大市(Atlanta)的桑福德·艾尔斯(Sanford Ayers)博士领导、英国志愿者唐纳德·汉基(Donald Hankey)和新西兰交叉医学博士格林(R.B.Grey)为主要成员,医疗救治境内5000名开封逃荒难民^①。该会还联系平汉铁路沿线信阳德国天主教堂和美国路德福音教会(American Evangelical Lutheran Mission)收容1000名战争难民。

第三,开封国际救济委员会募捐力度大。花园口决口后,世界红卐字会开封分会等原慈善救济组织因交通梗阻、汇兑不通,筹款艰难迟缓^②。开封国际救济委员会资金筹募更加通便。1939年3月1日,该会共筹154920美元。其中,53500美元来自国际红十字会,7万美元来自美国对华协济会顾问委员会^③。美国对华协济会顾问委员会强调必须拨给美国基督教传教士可以监督之处^④。1938年7月1日至12月25日,美国对华协济会顾问委员会又另向河南开封传教士哈里斯(H.M.Harris)、艾尔斯(S.E.Ayers)共汇款4次,安徽传教士凯恩(J.H.Kane)汇款1次,共达90000美元^⑤。

当然,开封国际救济委员会在难民救济传教,这也适应在华基督教传播的新趋势,即努力体现新精神,跨越国家、种族、派别以完成福音传播并走向合一^⑥。美国驻华大使纳尔逊·约翰逊(Nelson Johnson)高度评价该会:“在开封水灾地区,条件极其危急,天主教和基督教传教士每天向20000人展开2次宗教教育”^⑦。

由上述史实可见,抗战时期在华国际性救灾组织发展呈现多样化特征。以组织化、制度化、跨国界的上海华洋义赈会为代表的救灾主体,具有很强的专业性,延续抗战前的救灾与建设,争取美国华灾协济会的支持,在河南泛区救灾范围较广。以苏北国际救灾会为代表的救灾主体,由西方人士、士绅和政府人员新组华洋救灾机构,依靠从事民政与慈善的经验、私人影响力和精英知识,采用《苏北惨灾简报》等方式吁请国际社会提供援助,突破地域观念的筹赈束缚,在更大范围内主动获取资源,与地方专门救灾机构合作,救灾较为精准。以河南开封国际救济委员会为代表的救灾主体,在沦陷区域延续基督教新教在河南慈善辅教、借医传教和办学辅教的传统。此前,内地会在开封以直接布道为重,浸礼会以创办圣经学校和妇女学道班为主,河南开封国际救济委员会的成立,突出体现新教各派与天主教联合战地救援的调试。

此外,国民政府与这些在华国际救灾组织的合作,也表现了近代以来赈灾事业的进一步发展。国际民间赈灾组织如华洋义赈救灾总会,自民国初年成立,在近代中国历次灾荒中也发挥了相当作用,但其与北京政府和南京国民政府的合作并不紧密,多为民间自发行为,而在抗战救济尤其是黄泛区救灾上,中国政府能主动联系、委托、资助并依靠在华国际救灾团体,是对以往官义合作的发展。当然也应看到国民政府选择依靠在华民间国际组织赈灾,与其求援外交失败是相伴的。抗战初期,除苏联以外,没有其他外国政府对华提供经济和军事援助,国民政府未能寻求到英美等国的国际援助,在一定程度上只能依靠各种社会力量包括在华外人组织以应付包括救灾在内的战时之需。

国民政府与上述组织的合作,对黄泛区救灾起到一定应急作用,也在一定程度上加强了政府与社会的联系,增进了中国与国际的互动。但在战争情形下,它们的救灾活动受资金限制,缺乏持续性,大都属

① Mission Worker Carry on in Honan, The China Press, October 4, 1938, p.14.

② 《世界红十字会中华总会有关筹拨黄河水灾赈款案》,1933年—1939年,中国第二历史档案馆藏,档号:257-486。

③ Magnitude of China Relief Problem Seen in Reports Reaching Shanghai, The China Weekly Review, April 29, 1939, p.276.

④ 《华洋义赈总会在皖北黄泛区实施救济有关文件》,中国第二历史档案馆藏,档号:4-1576。

⑤ Stock Quote 1, The China Weekly Review, January 14, 1939, p.217.

⑥ Work and Workers, The Chinese Record and Educational Review, January 1, 1939, p.57.

⑦ New School of Christian Art in China, The Chinese Recorder and Education Review, December 1, 1939, p.761.

于临时救济。而当国家愿望、社会诉求与国际利益达成一致时,新的国际赈灾合作方式出现了。

三、外示灾荒:与美国援华救济联合会开展民间外交

中国在经过几年艰苦抗战后,战争灾害严重,经济几近崩溃,物资极度缺乏,亟需外国经济援助。中国政府向各国求援,但在中日战争初期,除苏联外,美、英等国皆保持中立,未向中国伸出援手。日本随着侵略扩张步步加深,主张建立排斥美国的“东亚新秩序”,美国权益受到越来越多侵犯。1940年底,美国政府已经意识到中国牵制日本的重要战略意义,对华援助刻不容缓^①。在各类经济援助中,救灾亦是其中之一,不仅可扶持灾民战时生产,改善经济困难,也可借此加强中国抗战力量。这一时期,美国对华救济及援助多由民间组织办理,而对美进行宣传,争取救灾筹款,亦成为国民政府重要的民间外交形式。

1941年2月7日,美国援华救济联合会(United China Relief)(以下简称“美联会”)成立^②。会址在纽约市,至二战结束前,美联会78个城市分会已发展到3000个以上^③,是抗战时期美国本土最大的民间援华组织。在此之前,美国各民间援华组织不断收到中国资金申请,筹款目标难以实现,派遣至中国的救灾组织力量也很分散,遇到不少困难^④。美联会成立后,美国原本分散的、各自独立的民间对华救灾筹款单位,集中于美联会这一“伞状式”组织,由该会统筹,呈现整体联动。前文所述及的美国华灾协济会,也加入该会^⑤。美联会的成立,不仅是为了加强对中国的救济援助,也是借此推行“美国世纪梦”理想的实践。在美国《时代》周刊(*Time*)主创人亨利·鲁斯(Henry R. Luce)看来:“美国世纪梦”是想让世界各国人民全心全意地接受美国作为世界上最强大和最有活力国家的责任和机会,并以适当的方式和手段,向全世界施加美国的影响^⑥。

1941年12月,太平洋战争爆发后,中美两国开始并肩对日作战,日益紧张的国际局势导致美国需要中国把日本军力和资源拖在亚洲大陆,美国政府援华政策从有限援华发展为全面援华,美联会也获得政府支持。1942年7月25日,罗斯福总统成立全美统一赈务处(War Relief Control Board),统筹对外救济。作为成员,美联会获得大额美国战争基金(the National War Fund)^⑦。美国财政部明确规定,企业和个人在美联会捐款纳税时可以抵扣^⑧。

国民政府与美联会合作主要是募捐和施赈。美联会筹款金额根据中国灾情而定,且需确保赈款有效利用。美联会是美国唯一在援助国政府中设立外勤人员的民间援华机构^⑨。1942年,国民政府和美联会专设重庆办事处拨付与运转资金,加强督理。前中国华洋义赈会负责人艾德敷(Dwight W. Ed -

① 杨雨青:《美援为何无效?战时中国经济危机与中美应对之策》,人民出版社,2011年,第26页。

② 该会又有“全美助华联合总会”“联合救济中国难民协会”之称。

③ United China Relief Archives, United Nations Archives, S-1267-0000-0346-00002.

④ Letters to the Times, New York Times, March 28, 1940, p.19.

⑤ 1941年加入美联会的8个独立机构有:美国华灾协济会、美国医药助华会(American Bureau for Medical Aid to China)、美国援华会(The China Aid Council)、美国教会对华救济会(Church Committee for relief in China)、中国战灾难童委员会(The American Committee for Chinese War Orphans)、中国工业合作协会美国委员会(Indusco)、美国公谊服务会(The Friends Ambulance Unit)、中国基督教大学联合董事会(Associated Boards for Christian Colleges in China)、中国紧急救援委员会(the China Emergency Relief Committee)。1943年7月,美国中国儿童福利会和中国儿童基金会两个长期从事美国对华援助项目的组织加入美联会。

⑥ The American Century, The Washington Post, March 5, 1941, p.8.

⑦ 该基金是由全美统一赈务处与全美6000个社区联合运作,向满足美国军事需求的其他国家或机构提供救济。1943年,全美统一赈务处拨予125000000美元给16个机构,美联会是救济中国的唯一受益组织。

⑧ United China Relief Archives, United Nations Archives, S-1267-0000-0346-00002.

⑨ UCR Establishes Two Key Groups, News of United China Relief, November 7, 1942.

wards)担任主任,设置4名全职观察员,定期考察在华救灾项目,反馈美国总部。国民政府成立中美协调委员会(Coordinating Committee),中国驻美大使胡适任名誉委员长,宋子文任委员长。美联会外汇资金直接由中国银行纽约分行、国民政府中央银行输送至重庆办事处^①。重庆办事处在救济、儿童福利、教育和医疗领域专设中、美专家技术小组委员会。重庆办事处上报灾情,技术小组委员会、中美协调委员会审查,美联会执行委员会根据报告制定每年筹款目标,再由各分会筹措。

国民政府深谙对外宣传将带动国际救助的资源,西方公共舆论所表现的同情可以使国民政府获得可观救灾收入,便与美联会合作以报刊、广播、商业以及中美社会名流演讲等四种方式募捐,在外示灾荒中尽量塑造正面形象,避免被指责对灾民的不幸表现得冷漠。

首先是美国本土报刊宣传。1937年11月,国民政府设立国际宣传处,出版《战时中国》(China at War),这是纽约中国新闻社(China News Service)发行时间最长的英文月刊。国际宣传处一般会印发单行本5000册分送美国政府议会要员及社会名流,另刊印8000份转送同情中国的美国团体^②。《战时中国》会刊登该会赈灾信息和黄泛区筹赈启事(表2)。

表2 《战时中国》发布黄泛区赈灾及美联会相关议题表

时间	作者	议题
1938年		China's Sorrow Expiates its Past Sins《中国之殇弥补过去伤痛》
1938年		Foreign Help for the War Stricken《援助饱受摧残的国家》
1939年		Yellow River as China's Ally《黄河是中国盟友》
1939年		Solving the Refugees Problem《解决难民问题》
1940年		North China Flood Relief《中国北部洪水救济》
1940年		Anhui Cooperation《安徽工业合作社》
1941年		Honan Administration in 1940《1940年河南行政》
1941年		C.I.C Supports 200000 People《中国工业合作社帮助2万人民》
1941年		The National Relief Commission《振济委员会》
1941年		Anhui Cooperatives《安徽工业合作社》
1941年		Canadian Pastor Support UCR《加拿大牧师支持美国援华救济联合会》
1941年		The National Relief Commission《振济委员会》
1941年		Flood Prevention in Anhui《安徽洪水防治》
1941年		New Settlement for Refugees《安置难民的新措施》
1941年		Aid to Refugee Students《帮助难民学生》
1941年		C.I.C trade School for Poor Boys《为男灾童设立的中国工业合作社学校》
1942年		Work of U.C.R《美国援华救济联合会的工作》
1942年	武道(Maurice Votaw)	U.S. Dollars Feed Chinese Refugees《美元资助中国难民》
1942年		U.S Millions for China Relief《美国数百万元救济中国》
1942年	刘易斯·斯迈思(Lewis Smythe)	The Chinese Industrial Cooperative Movement《中国工业合作运动》
1943年		Agricultural Development in Honan《河南农业发展》
1943年	亨利·卡彭特(J.Henry Carpenter)	The Chinese Industrial Cooperative《中国工业合作社》
1943年		Honan famine Relief《河南灾荒救济》
1943年	路易·艾黎(Rewi Alley)	Loyang: A Front-Line C.I.C Center《洛阳:一个基层的工业合作运动中心》
1943年		New Irrigation Projects in Honan《河南新建灌溉工程》
1943年		Funds For Honan Relief《河南赈济基金》
1943年		Aid For Honan Refugees《援助河南难民》

① United China Relief Archives, United Nations Archives, S-1267-0000-0346-00002.

② 朱蓉蓉:《国际宣传处与战时民间外交》,《社会科学战线》2012年第1期。

续表2

1943年	\$7560000 For Honan Relief《756万美元用于河南救济》
1943年	Aid to Refugees Along Yellow River《援助黄河沿岸难民》
1943年	\$20000000 For Honan Relief《2000万美元用于河南救济》
1944年	More Famine Station For Honan《给河南设置更多灾荒救助站》
1944年	\$34600000 for Honan Relief《3460万美元用于河南救济》
1944年	China's war and Post War Needs《中国战争和战后需要》

资料来源:China at War 1938—1945, Chungking: China Information Publishing Company.

上表所示议题内容由中国新闻社人员与美联会在华外籍人士书写,经严格筛选和鉴定后发出。美联会成立后,对黄泛区救灾的宣传显著增多,并充斥着国民政府赈灾的溢美之辞^①。

其次是广播宣传。国民政府国际广播电台、美联会联合美国国家广播公司增设节目,播报赈灾情况及赈金用途^②。例如,1942年10月22日上午10点播报:“河南省受灾人口几十万人,美联会资金已抵达重庆,专用河南赈灾。”^③1942年12月12日上午11点播报:“美联会代表王普霖(Wang Chin Lin)主教在鲁山县与河南省30多个基督教传教士讨论工赈办法,援助迁往陕西的河南难民。”^④

值得注意的是,国民政府一般很少传递河南受灾损失和人员伤亡信息,只强调政府派员视察灾区等内容。“1942年10月20日,国民党元老张继抵达洛阳视察饥荒,河南省长李培基和第一战区蒋鼎文将军等22000人欢迎。当他穿过街道,难民大声欢呼。洛阳市民向他提交一份饥荒情况报告。”^⑤此播报有虚构成分,张继和张厉生勘灾前,中央特地交代彼此意志及对外表示“皆绝对一致”,并提醒两位大员切实预防“民众包围请愿”^⑥。国民政府这样做,既是为了维护政府海外形象,也使美国人相信其贡献改善了中国人的生活状况。1943年2月1日,《大公报》记者登载河南叶县真实灾情,重庆新闻检查所勒令该报停刊三天试图封锁,引起国际社会一片哗然。在这之后,国民政府国际广播电台开始侧重宣传官方配套救济措施,弥补受损的国际形象,维持美联会拨增赈灾款项。例如,1943年4月7日上午11点,国民政府向北美广播:“在过去两个月,政府额外拨款200万元,与美联会救济基金相匹配”^⑦。“监察院院长于右任义卖文墨15万元,全部捐助郑县、许昌和漯河”^⑧。

再次是商业宣传和名人演讲。商业宣传包括义卖中国产品、放映中国影片等^⑨。名人演讲以“中国周”声势最为浩大,美联会对此用心颇多,邀请董事会成员宣讲^⑩,澄清资金筹集现状和缓解中国危难。

① The National Relief Commission, China At War, Vol.VII, 1941, p.37.

② 《美扩大募捐援华》,《工业合作月刊》1941年第1期。

③ United China Relief to Aid Honan, October 23, 1942, Daily Report from Radio Broadcasts, FBIS-FRB-42-254.

④ United China Relief Works in Honan, December 12, 1942, Daily Report from Radio Broadcasts, FBIS-FRB-42-298.

⑤ United China Relief to Aid Honan, October 23, 1942, Daily Report from Radio Broadcasts, FBIS-FRB-42-254.

⑥ 《军事委员会委员长侍从室第二处主任陈布雷呈委员长蒋中正关于河南省军粮问题之经过情形与处理办法》,1942年9月,台北“国史馆”藏,档号:0010000004790A。

⑦ U.C. R Planning Huge Honan Evacuation, April 8, 1943, Daily Report from Radio Broadcasts, FBIS-FRB-43-084.

⑧ Ibid.

⑨ New U.C.R.Movie, Available Soon, Depicts China Life, News of United China Relief, February 5, 1944.

⑩ 董事会成员除小西奥多·罗斯福、亨利·鲁斯外,还包括:美国知名女作家赛珍珠(Pearl S. Buck)、前美国驻苏联大使蒲立德(William C. Bullitt)、太平洋国际学会(Institute of the Pacific Relations)资助者约翰·洛克菲勒三世(John D. Rockefeller III)、银行家托马斯·拉蒙特(Thomas W. Lamont)、著名电影制片人大卫·塞尔兹尼克(David O. Selznick)、加利福尼亚大学校长罗伯特·戈登·斯普罗尔(Robert G. Sproul)、共和党总统候选人温德尔·威尔基(Wendell Willkie)、纽约信托公司总裁阿尔特莫斯·盖茨(Artemus L. Gates)、国际青年基督教协会尤金·巴内特(Eugene E. Barnett)、商业总裁保罗·格雷·霍夫曼(Paul G. Hoffman)。董事会主席詹姆斯·布莱恩(James G. Blaine),担任美国海丰信托公司(Marine Midland Trust Company)主席,为纽约17家海丰银行的控股公司。

1941年、1942年,活动分别筹款500万美元和700万美元。宋美龄访美期间,赠予该会一头熊猫^①。

除通过对美宣传进行广泛募捐外,国民政府与美联会还协作开展施赈。合作方式之一为配款。1942年10月,艾德敷向美联会报告河南重大旱情,称河南是中国军事要地,饥荒要到1943年5月才可缓解。之后,美联会执行委员会宣布拨款21万美元,援助河南省800万饥荒灾民^②。国民政府为美联会在华救济活动提供官方赠款和补贴^③。双方协议,“中国政府为1美元匹配捐款50美分。按照大约20比1的法定汇率,每1美元可以直接兑换40元中国货币”^④。

国民政府与美联会赈灾合作方式之二为中国本土救灾机构对接美联会,分灾民救助、儿童福利、教育、医药四项。例如,美联会以中国工业合作协会美国委员会与中国工业合作社合作,安置迁移陕西的1000多户河南难民参与毛棉、皮革制造等手工业生产^⑤。美联会定期拨款宋美龄主持的战时儿童保育会和宋庆龄负责的保卫中国同盟,抚养难童和教育习艺。1942年,在美联会资金的扶持下,战时儿童保育会特设宝鸡临时保育院,专收498名豫籍难童。美联会医疗救助重点是中国医疗技术培训,利用美国公谊服务会,配合美国红十字会和行政院卫生署运送医疗用品至黄泛区。

第三种合作方式是重庆办事处派代表奔赴灾区,由地方政府协助,开展急赈、凿井运动、迁移难民、平粜、冬赈等。美联会选定洛阳、郑州、许昌、临汝、郾城、鲁山等6处自由区为急赈地,自1942年10月起,每月拨发赈款^⑥,1942年第四季度共汇款620余万元,1943年第一季度汇款360余万元,开设粥厂、发放食粮、免费诊治灾民^⑦。1942年11月,重庆办事处派天主教美籍副主教、前北平辅仁大学校长韩克礼在鲁山成立天主教办事处,为豫省赤贫农民购买麦种,及时播种^⑧。美联会重庆办事处还派代表与河南省政府官员会议救灾办法。1942年,美籍天主教牧师、视察员王普霖抵达叶县,与河南省党部、省政府各厅处、县政府等机关20余人举行救灾谈话会,地方官员逐一答复王普霖所提以工代赈、运粮、急赈等问题,传达多加拨付救济款项的盼望^⑨。地方充分利用美联会代表访问契机,塑造国民党军形象,但更多是粉饰功夫。灾民缺粮之际,地方政府连日以宴会招待代表。1942年12月7日,河南以催缴军粮、压迫灾民著称的第一战区副司令长官汤恩伯特别邀请王普霖参观军演,谬言辖军官兵每人每月节省麦子2斤接济灾黎。据时人回忆:“汤恩伯军队仗持势力,猪、羊、鸡、鸭无不尽量搜括,为行车方便,强征民工翻修洛阳至叶县的公路,驻地百姓微薄富力被榨取净尽。”^⑩

国民政府配套拨款也因政府官员贪婪,难以施展。1942年,蒋介石拨给河南省救济款法币1.2亿元,河南省政府将此款交给省政府秘书长马国琳与河南农工银行行行李汉珍,办理平粜,解救灾荒,但是马、李两人竟盗用一部分平粜款,购买美金公债,由洛阳转到重庆,从中牟利^⑪。

① 《蒋夫人赠美西康熊猫》,《申报》(上海版)1941年9月15日,第3版。

② \$210000 For China Aid, New York Times, October 18, 1942, p.38.

③ The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, January 23, 1943, FRUS, 1943, p.526.

④ Chinese Match Gifts, News of United China Relief, June 5, 1943.

⑤ Famine Refugees Aided by New Resettlement Program C.I.C. Work Projects Help Hundreds Who Walked Out, News of United China Relief, September 4, 1943.

⑥ 《美国联合援华会汇款救济豫灾》,《河南民国日报》1942年11月22日,第2版。

⑦ 《美联合援华会救济豫灾捐款》,《河南民国日报》1943年3月30日,第2版。

⑧ 《美国联合援华会汇款救济豫灾》,《河南民国日报》1942年11月22日,第2版。

⑨ 《省救灾会昨欢迎王普霖》,《河南民国日报》1942年12月12日,第2版。

⑩ 张仲鲁:《关于1942年河南大灾的见闻》,中国人民政治协商会议河南省开封市委员会文史资料研究委员会:《开封文史资料》第5辑,1987年,第65-66页。

⑪ 梁鑫:《河南农工银行与李汉珍》,中国人民政治协商会议河南省开封市委员会文史资料研究委员会:《开封文史资料》第4辑,1986年,第100页。

美联会与河南省合力推行凿井运动,“工资由美联会拨款,工料由河南省当局设法筹措”^①。美联会在陕、甘沿途设立粥厂,供给粮食及2个月津贴,平均每人1100元,解决灾民60万人跨越省界,麇集陇海铁路抵达陕西一带之困难^②。同时,该会协助地方政府直接发放粮食给灾民。该会在粮食价格较低的陕西购妥500万元杂粮,由地方政府提供人手运输,缓解粮困^③。

中美合作赈灾是美国对华经济援助的重要方式,作为美国政府和民间支援中国抗战所作努力的一部分,反映中美关系从有限合作走向全面合作。特别是美联会辅助黄泛区灾民在中国工业合作社生产、医疗技术援助以及灾童教育等方面的建设性救灾举措,与美国增强援华力度,从援华初期“输血”式援助向援华中期“造血”式援助迈进密切关联,这对战时中国经济建设产生积极作用。美联会在一定程度上帮助中国解决灾民问题,其人道主义的善意和精神值得肯定。但是,国民政府在实践中未能细致对接,地方政府和军事长官投机取巧,营私舞弊,使美联会赈灾没有发挥最大效果。

同时,中美赈灾合作也超越人道意义,带有明确的政治和战略考虑。中国重视筹赈宣传,使美国公众直接了解中国战时经济、灾荒情况,认识到中国为抗战的付出和牺牲,争取到更多的美国对华援助。美联会的宣传和赈灾活动带有加强美国在华影响力、增加中国人对美国的好感、宣传美国基督教普世价值的意图,为战中和战后推进美国全球战略作辅助。

中美合作赈灾与战时中美其他合作一样,密切了战时中美关系。当然,美国政府对华远期目标是美国在战时和战后都成为相对稳定而亲美的同盟国,为美国提供巨大的市场和原料基地,抵制苏联,在国际事务中能坚定支持美国。这也促使美国积极助推中国参与筹建联合国,加入联合国善后救济总署,商讨灾后重建事宜,开展更广泛的全球赈灾合作。

四、融入国际:向联总提交黄泛区救灾申请

世界反法西斯大同盟的形成,给国际在华救灾带来新的契机,最突出的表现是新创建的联合国善后救济总署成为救灾主体。联合国善后救济总署(United Nations Relief and Rehabilitation Administration)成立于1943年9月,简称“联总”,成员国44个,是二战时期最大的国际政府间救灾组织。此前,世界范围内国际救灾主体一般为宗教团体、志愿团体等国际非政府组织,各国政府只是辅助。联总的宗旨为计划、统筹、执行或设法执行若干办法,以救济在联合国控制下的任何地区内之战争受难者,济以粮食、燃料、衣着、房屋及其他基本必需品,供以医务及其他重要服务,并于足以供应救济之必要限度内,促进服务与各种必需品的运输^④。它的新特点是世界绝大多数国家政府首次正式派遣代表,群策群力办理有理想、有计划、有系统的世界救济和善后工作。

对国民政府而言,如果中国能够加入联总中央委员会,将有利于解决中国严重的粮食短缺问题,并有机会参与指导国际救灾,亦可保证物资不落入中共手中。因此,联总尚未成立之前,国民政府便积极行动,为联总成立建言献策。例如,1942年11月24日,外交部部长宋子文向美国传达中国的两条建议,一是联总干事在受援国行动需获当地政府批准;二是以简单多数票决定事务,避免重蹈国联覆辙^⑤。中国这样做,一是为维护救济中的国家主权,二是吸取前述国联无为的教训。

战后亚洲的战略需求促使美国积极支持中国加入联合国及其所属机构。罗斯福认为,战后国际结

①《普遍凿井原则业经商定工资有美援华会担任》,《河南民国日报》1942年12月12日,第2版。

②《豫灾急赈,美援会月拨巨款》,《大公报》(桂林版)1943年4月8日,第2版。

③《美援会代表王普霖昨莅鲁》,《河南民国日报》1942年12月10日,第2版。

④殷梦霞、李强选编:《民国善后救济史料汇编》第1册,国家图书馆出版社,2008年,第20页。

⑤ Charles W. Sharpe, J. R., The Origins of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 1939—1943. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2012, p.499.

构不仅需要缔造联合国组织,还需要中国在经历改革与转型后成为美国盟友,作为“四强”之一协助美国维护亚洲秩序,维护全球与稳定,制衡苏联和英国^①。为此,美国力主中国成为联合国创始国之一,帮助中国抬升在联合国的地位。联总成立以后,美国注意吸收中国参与联总决策,将联总中央委员会美、英、苏三大国体制扩展为美、苏、英、中四大国体制,这使中国争取到在联总的发言权。

早在1942年7月1日,美国助理国务卿艾奇逊(Dean Gooderham Acheson)专门为中国加入联总与中国驻美大使胡适交涉。据胡适所言,当时尚未收到国民政府战后救济的指示,他更关心美国需要中国提供何种信息才能获得救济^②。7月14日,艾奇逊又令美国驻华大使高斯(Gauss)询问国民政府战后规划意见^③。据高斯所言,国民政府在太平洋战争爆发前已开始讨论战后问题。具体来说,中国希望向美国寻求无附加条件的财政和技术援助,实施战后重建计划。

美国对中国的支持,突出体现在主张免除中国作为联总主创国应当承担的物资经费。在美国财政部官员哈里·怀特(Harry White)的支持下,中国作为一个无需提供物资的国家加入联总,且免除支付外汇成本。而当英国和挪威代表想要削减对华资金时,怀特为中国辩护,称“中国遭受超乎想象的痛苦,不应该被逼迫削减”^④。

对于美国的做法,国民政府主动表态和积极响应,为国际赈灾合作筹谋,国民政府专门规划部署包括黄泛区在内的赈救准备,初步确立战后社会救济原则。1943年9月8日,国民党召开中央执行委员会第五届十一中全会,强调战后社会救济应配合国家复员及生产建设计划,减少受救之人数量,培养自力更生能力,发挥救济最高效能。社会部部长谷正纲提出应对战后国际在华救灾的原则:

因战事归国之侨胞,一俟居留地恢复自由,应即予以种种便利,协助其返乡实施以救济。

战后社会救济应与国际救济机构密切联系,必要时得合作举办。

战后社会救济应由政府特拨专款,并接受国际救济款物,发动社会力量积极推行。^⑤

具体到黄泛区救灾问题上,蒋介石、国民政府与社会精英皆意识到加入联总,可将黄泛区灾民苦难国际化,与战后重建衔接。早在1935年,时任行政院院长的蒋介石在黄河大水灾发生后,就曾专门发文提出疏浚江湖河川、堤口坝闸修筑与保护、助成国家水利工程建设等根绝灾患办法^⑥。一些学人纷纷翻译、撰文或演讲,呼应加入联总^⑦,报界也自觉提醒中央应重视黄泛区。1943年12月6日,《大公报》刊发评论文章《由联合救济会议谈到堵塞黄河决口》,文中阐明战后解决黄河堵口的重要性:“那时即使救济善后总署送给我们许多棉籽、家畜、肥料、农具,也都是枉然。农业复兴,必须先把黄河安顿好。在我国谈救济善后,切不可忘了黄河堵口这件大事。”^⑧

1943年,蒋介石饬令研究治黄计划方案。蒋介石认为,这与中国将签署的战后救济复兴协定相符,可于联总会议讨论复兴方案时提出,也可配合中央设计局编拟的战后国防及经济建设五年计划暨复兴计

① Charles W. Sharpe, J. R., The Origins of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 1939—1943. p.487.

② Charles W. Sharpe, J. R., The Origins of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 1939—1943. p.494.

③ The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, August 3, 1942, FRUS, 1942, p.737.

④ A.F.M. Shamsur Rahman. United States economic and military assistance policy toward China during World War II and its immediate aftermath, Kansas: University of Kansas, 1986, pp.296—297.

⑤ 《中国国民党五届十一中全会会议案(二)》,台北“国史馆”藏,档号:014000000289A。

⑥ 蔡勤禹:《民国时期建设救灾思想探析》,《云南社会科学》2021年第1期。

⑦ 罗棱斯著,秉之译:《战后救济初步考验》,《文汇报》1943年第1卷第15期;Evans,D.S著,任宝祥译:《科学与战后救济》,《社会建设》(重庆版)1944年第1卷第1期;乔治索罗维齐克著,余风译:《救济善后总署》,《西风》1944年第68期;斐力·加斯浦著,周君简译:《联合国救济善后总署:世界组织底样本》,《民治》1944年第1卷第2期等。

⑧ 万仁元、方庆秋主编:《中华民国史史料长编》第62册,南京大学出版社,1993年,第746页。

划^①。随后,行政院会同水利委员会、黄河水利委员会拟定治标、治本两种对策。治标方案认为应由水利委员会职掌花园口堵口工程,使黄河复循故道入海;政府需要处理河南、安徽、江苏等三省被淹区域人民归乡、复业等问题。治本方案为黄河孟津至海口的河槽整理计划以及陕州拦洪水库计划等。

联总成立后,诸多美国专家对黄泛区黄河堵口、水利技术合作较为关切。巴赖德(Barrett)是美国国务院中美文化关系项目(Cultural Relations Program)派遣专家。1943年,巴赖德考察河南泛区,研究防洪灌溉、河道整治和发电等工程^②。他协助国民政府水利委员会研究黄泛区治本方案。美籍工程师塔德(Todd)在抗战前原为国民政府黄河水利委员会外籍顾问工程师。1944年6月11日,塔德向国民政府外交部亚西司司长徐淑希提交一份黄河防洪工程意见^③。此时,塔德已着手从美国各大图书馆搜集黄泛区资料,建议中国外交部向联总申请救济和贷款时应详实具化,全面分析泛滥区域,最好先于欧洲提交,并自荐为战后黄河堵口技术工程师^④。6月15日,徐淑希将此文转呈宋子文,极力推荐塔德。

黄泛区救灾准备的核心支持是人才培养和交流,这来源于美国政府援华项目和联总中国专家项目。国民政府利用美国战时生产顾问团开展人才培养,1944年,行政院在美国租借法案中,资助各类水利人才20名赴美实习、考察。黄河水利委员会选派吴以敦参加,农林部选派傅焕光、任承统参加,这是抗战时期中国第一批派往国外实习、考察水土保持的工作人员^⑤。中国也应联总专家合作项目之邀请,派赴多人赴美考察。1944年9月,国民政府派遣水利委员会7名高级水利专家,包括黄河水利委员会委员长张含英等人,为期5个月,实地学习和考察密西西比河管理工程(the Mississippi Regulation Project)、俄亥俄河垦殖计划(the Ohio River Colonization Project)、田纳西河土壤开垦与管理、维克斯堡实验室(the Vicksburg Hydraulic Laboratory)工程^⑥。

之后,联总派遣专家赴华,协助国民政府组建中国善后调查设计委员会,制定黄泛区救济计划并提交联总。联总援助程序的第一步是审定受益国家所需物资及数量。这要由受益国家向联总提出请求,包括详细经济统计数字及使用物资具体计划,再由联总中央委员会负责计划审定^⑦。中国善后调查设计委员会,即是国民政府借鉴欧美各国接纳联总物资组织经验设立。据主任委员蒋廷黻称:“在联总召开第一届大会前一年,欧西国家共同在伦敦设立善后救济调查设计委员会,我当时深佩友邦办法,建议在行政院设立同样机构,请联总派遣三位专家协助设计。”^⑧

国民政府要求联总派遣来华的专家,需在经济、农业和公共卫生等学科有所建树。1944年4月,联总遣派经济专家史泰雷(Eugene Staley)、农业专家陶森(Mr. Owen. L. Lawson)和印度洛克菲勒基金会公共卫生专家格兰特(John B. Grant)三人来华,磋商战后救济并赴各地收集资料^⑨。中国善后调查设计委员会聘请章元善、国民政府财政部原外籍顾问阿瑟·恩·杨格(Arthur Young)及联总专家派遣团成员等五人为顾问,与联总沟通,调查、统计中国善后救济所需物资。不过,他们无权代表联总决定或允

①《复员计划纲要(一)》,台北“国史馆”藏,档号:001000004184A。

② The Ambassador in China(Gauss)to the Secretary of State, February 1, 1943, FRUS, 1943, p.732.

③《徐淑希向宋子文函陈治理黄河必须得到美财力技术支持之意见》,1944年6月,中国第二历史档案馆藏,档号:28(11)-228。

④ Fisher, Michele Slavich, Service to China:The Career of the American Engineer, O.J.Todd, Washington, D.C: Geprgetown University, 1980, p.190.

⑤ 黄河水利委员会编:《民国黄河大事记》,黄河水利出版社,2004年,第184页。

⑥ China Trade News by China-America Council of Commerce and Industry, Box4, American War Production Mission in China, 1944—1945, National Archives, Folder: 100896-004-0477.

⑦ 陈之迈:《蒋廷黻的志事与平生》,传记文学出版社,1985年,第49页。

⑧ 蒋廷黻:《善后救济总署干什么?怎么干?》,行政院善后救济总署,1945年,第5页。

⑨ Eugene Staley, Relief and Rehabilitation in China, Far Eastern Survey, 1944(10), p.143.

诺任何事项。

联总特别叮嘱专家和国民政府应在6个月之内编写报告。行政院指派部会成立九个专门委员会负责调查设计,组织系统图如下(图1)。

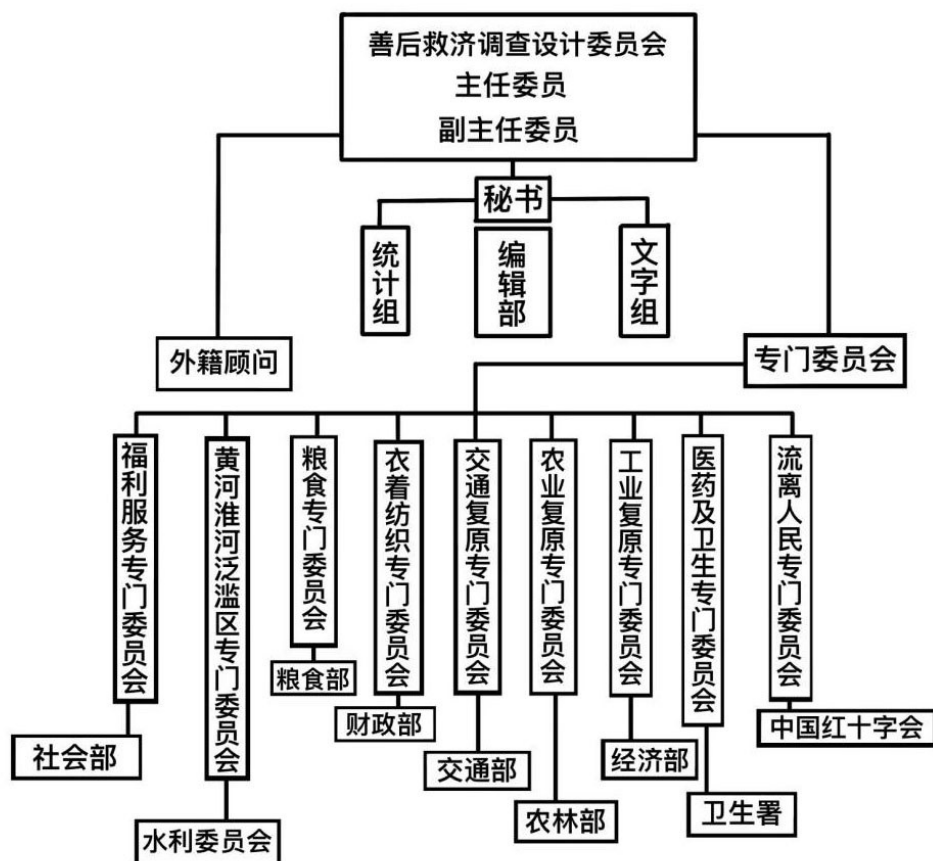


图1 善后救济调查设计委员会组织系统图

资料来源:《行政院善后救济调查会及委员会会议记录》,台北“国史馆”藏,档号:020000002843A。

由图1可知,该会单独设立黄河淮河泛滥区专门委员会,其余8个皆与联总调查设计机构相类似,可见行政院对黄泛区救灾的重视。该会工作重点是初步估计各地区所需物资,起草报告并联系各部协调。在外籍专家协助下,委员洪兰友、章元善、杨锡志总其成。专门委员会每两周召开会议讨论,黄泛区救济曾被多次商议^①。史泰雷和陶森调研后认为“黄河回归故道,恢复小麦带最富有土地,应为联总战后第一个工程”^②。1944年9月,最终形成《中国善后救济计划》,由联总专家提交总部。

《中国善后救济计划》中专有黄泛区章节,详细阐述善后救济及恢复重建等需求情况。该章共分4节:第1节为决口经过及溃水影响。第2节介绍泛滥区域。第3节讲述泛区人民、耕地面积及经济价值。第4节详述善后工程计划^③。从内容上看,第4节篇幅最大,内容包括黄河花园口堵口工程、黄河下段河堤修复工程、黄河下段堤防危险部分改善工程、淮河及其支流河堤修复工程以及河南、安徽泛滥区域排水改善工程,甚至将所需具体器材都详细列明。这也符合国民政府恢复原有江淮河行水系统的初衷,且

①《行政院善后救济调查会及委员会会议记录》,台北“国史馆”藏,档号:020000002843A。

② China's 450 Million UNRRA's Biggest Job in Good Neighboring, The Washington Post, August 13, 1944, p.2.

③《黄河淮河泛滥区善后救济计划摘要及有关文书》,1944年4月,中国第二历史档案馆藏,档号:171-371。

与战后水利复员及治黄导淮计划互相配合。需注意,计划拟定时战争尚未结束,大部分为专家凭借书面资料估计而成^①。且1945年8月,中日战争突然结束,“救济未像计划那样,随着解放从一个地区缓慢地转移另一个地区零碎进行”。

综上所述,因二战受到严重损失的国家不只一个,很多国家都需要战后救济和重建,各国由此商议成立联合国善后救济总署。中国为第二次世界大战做出重要贡献和牺牲,特别是诸多灾民遭受的苦难,得到世界人民广泛同情。而中国国际地位在抗战时期有很大提升,国民政府借此时机,抓住融入新型国际赈灾合作的主动权,将黄泛区苦难诉诸联总,提出善后救济与战后重建规划。此时的中外赈灾合作,呈现出中国设专门机构规划部署、美国通过联总这样的国际组织予以支持、赈灾救济连接战后重建事业、跨国专家合作等特点。战后黄泛区救灾资金和技术主要由联总提供,即源于国民政府在抗战时期为黄泛区所做的申请准备工作。

不过,战时中国只收到联总从印度空运来的不到100吨的物资,主要为医疗用品和种子。抗战胜利以后的三个月,由于中国和苏联军队占领港口,联总也没有向中国提供物资。联总在黄泛区的重建工作直到1946年才付诸实施。

结 语

抗战时期国际组织在华救灾呈现应变的总体特征,反映了中国国际赈灾合作的传承与转型,且与中国对外关系相辅相成。抗战初期,国民政府奉行依赖国联的外交政策,依托国联兴办黄泛区救济工程,因申请准备不足加之国联顾忌日本强权,未能得到技术支持。而在太平洋战争爆发前,欧美等国政府对日本采取绥靖政策,不愿卷入中日战争,致使中国政府的求援外交屡遭挫折。各国很少向中国提供政府援助,因此也没有外国政府出面介入中国战时救灾。国民政府只得延续官义合作的赈济办法,在黄泛区施行三种政府委托型救灾模式,由在华国际民间组织开展赈灾。此时的中外赈灾合作,在继承近代以来的传统外,亦表现出国际性组织救灾的多样化、国际化、地域化特征,显现出中国国际赈灾合作更大的包容度。

国际赈灾合作的转型突出表现在国际援华抗战与赈灾合作的联动。太平洋战争之后,中国抓住美援扩大与美国本土对华民间救灾组织走向联合的双重契机,通过美联会外示灾荒,筹募资金,实施赈济。随着中国国际地位提升和美国外交支持,中国进而寻求与超越政府层面的全球性国际组织“联总”密切合作,制定黄泛区善后救济计划,依靠援华项目,为战后复兴训练人才。

这一过程折射出国民政府寻求国际赈灾合作更加积极主动且富有成效,从联络国联时的生涩,逐渐变为与联总合作时期的成熟;从内向性委派国际组织救灾,转为外向型与国际组织互动救灾,同时彰显国民政府追求水利技术与现代化基础建设的决心。但不得不说,国民政府与国际组织在黄泛区有效救灾、改善民生的目标并未达成。除受战时环境影响,还有几项关键性制约因素。

其一,国民政府在灾害信息传播中,忽视灾区受众需求,极重视政府救灾形象塑造与宣传。国民政府与美联会在救灾合作中,从中央到地方皆与美联会联合宣传国民政府赈灾形象,甚至在本国大饥荒自顾不暇之时,仍帮助发生饥荒的印度和遭受地震的土耳其,借以证明国民政府不仅是海外援助的接受者,还可向他国援助,显示“世界四强之一”身份。国民政府控制灾害信息传播,既是担心制造决口灾害为人所知,维护政权合法性,又力图通过筹灾宣传,塑造海外形象。尽管国民政府联合美联会美化自身

^① 殷梦霞、李强编:《民国善后救济史料汇编》第2册,国家图书馆出版社,2008年,第199页。

形象,导致美国政府和民间对中国赈灾的支持,但是在二战后,当美国人看到中国实际情形与媒体宣传大相径庭时,又引起美国人强烈的情绪反弹。

其二,国际组织对黄泛区的资金援助数额虽然可观,但对凋敝的黄泛区民生来说仍然有限。国民政府和来华救灾团体都很关注黄泛区域,相比战时对其他灾害的救济,对黄泛区救灾的力度最大。以1939年为例,天津发生特大水灾,上海华洋义赈会仅直接汇款2万元^①。而来华救灾组织在黄泛区使用经费远超前两项。国民政府将近一半的黄泛区赈灾经费委托给来华组织,并利用其吸纳海外筹款,弥补国民政府在水灾区域、难民逃荒区域、沦陷区域受赈不足、款项偏低等短板,一定程度上惠及难民群体。1941年至1945年,美联会共收到捐款40655711美元,筹集到的资金,95%输送中国,5%用于总部开支。其中31282451美元用于中国救济,约2200万中国人领受援助^②。美联会用于黄泛区赈款约为1092万美元,约占对华总支出的35%,已相当可观。但是,花园口决口形成黄泛区,衍生灾害频繁发生,且国民政府与日伪将民生让位于军事对峙,救济政策多为临时性处置,重建性措置无法开展,黄灾经费救助于整体而言仍是“治标不治本”之策。

其三,美联会和联总皆受美国外交政策制约,对中共控制区域救灾较为谨慎。河南中共根据地灾情因国民政府的回避,鲜少被外界关注。保卫中国同盟为美联会扶持的重要中国救援机构,凭借《保卫中国同盟年报》,将河南游击区真实情况向外展现。1943年,保卫中国同盟获得美联会5万美元捐款。在此前,该地区从未获得外国救济组织协助^③。1945年4月4日,联总驻华办事处处长凯石(Benjamin Kizer)在谈到联总援助是否扩展中共地区时,表示“这是一个微妙的问题,在作出决定之前,他打算与美国大使和驻华美军代表商讨。”^④

其四,国民政府过度依赖外援救灾。国民政府借国际赈灾合作救济战争灾害、改善战时经济并提升国际地位,这值得肯定。但其对利用国外资金、技术、专家解决黄泛区困难存有过度执念。国民政府注重以水利工程展现工业化决心,将黄泛区作为农业机械化及社会福利新区域建设,却对难民救助等不够重视,只是笼统纳入善后救济,缺乏有效明文,易成空谈。联总专家史泰雷和陶森指出,“宋美龄在美国之行中煞费苦心消除中国人民永远沦为乞丐的印象,极度赞赏联总黄泛区工程计划,不过,他们希望有人来帮助他们,而不是告诉他们自己该做什么”^⑤。事实上,国民政府所忽视的“以人为本”,即发展维持民用所需的物资生产、难民的合理安置、国际援助和民众动员的结合、通货膨胀和物价过高等问题的解决才是灾区重建和复兴的关键。

黄泛区赈灾是战时国民政府与国际组织救灾合作的典型。不同类型的国际组织广泛参与黄泛区救灾,在不同阶段呈现不同形式。尽管国民政府努力追求在国际救灾合作中表现主动,但其宣传能力始终大于救灾能力,未足够重视解决民生,这为国民政府战后在黄泛区救灾和重建的艰难困境埋下了种子。

(责任编辑:徐定懿)

① 《天津水灾严重》,《申报》(上海版)1939年9月14日,第11版。

② United China Relief Funds Made Available for China Program, News of United China Relief, December 12, 1945.

③ 中国福利会编:《保卫中国同盟年报1943》,中国中福会出版社,2015年,第415页。

④ The Chargé in China (Atcheson) to the Secretary of State, April 4, 1945, FRUS, 1945, China, p.1341.

⑤ China's Needs Include Repair of Trucks and Skilled Staff, The Christian Science Monitor, September 9, 1944, p.11.