

---

# 试论抗战时期 国民政府的难民救济工作

孙艳魁

---

难民问题是我国近代史上一个极为严重的社会和政治问题，而抗日战争期间的难民问题尤为严重，并更具有特殊性。但是，难民问题研究尚未引起学术界的重视。本文拟从抗日战争时期国民政府难民救济工作的角度作一点粗浅的探讨。

## 国民政府的难民工作方针

全面抗战开始后，战火在华北和淞沪一带蔓延，日本帝国主义侵略的炮火使中国出现了大批难民。如何迅速而有效地解决难民问题，已成为摆在国民政府面前的一项紧迫任务。针对严峻的形势，国民政府调整了救济机构，制定了各项救济难民办法。

抗日战争时期，国民政府把难民规定为“居住战区或邻近战区、或在后方受敌人直接损害”<sup>①</sup>的人民。这一规定指出了难民的由来和地域特征，但对难民的流动特征则包容不够。难民应当是指居住在战区、邻近战区或后方，因日军侵略而背井离乡、流离失所的人。实际难民救济工作的对象也是这类人。

如何看待数以千万计的难民，这会影响难民救济工作的方针。一般来说，国民政府是把难民当作一种战争资源和抗战力量的。1938年4月，国民党在武汉举行了临时全国代表大会。大会通过

---

① 秦孝仪主编：《革命文献》第96辑，台北1973年版，第461页。

的纲领性文件中提出要“救济战区难民及失业民众，施以组织与训练，以加强抗战力量”。<sup>①</sup> 把难民问题与抗战联系起来，明确救济难民并不等同于平时的救灾救荒事业，而是与抗战密切相关，这说明国民政府对难民问题有一定的积极认识。在战争中，人口的数量、素质以及人心的向背，关系到兵源的补充、军队的素质和士气。因此，难民问题处理得当与否，对抗战事业的影响是不小的。

日本侵华战争，使战区的中国万千黎民，背井离乡，食宿无着，因此，吃住是难民救济中必须首先解决的问题。国民政府颁布了《非常时期救济难民办法大纲》(1937年9月7日)等法案，规定难民须向当地振济机构登记，由振济机构发给白布印制的难民证，并根据难民的情况，予以饮食、住宿、医药等方面的救济。法案规定被收容难民的饮食由各级政府振济机构提供，但“以食料及必需物品为限，并应限制食料之消费，及预筹其来源”；关于难民的住宿，亦由各级政府所属振济机构在各地“适当乡、镇地方，分别筹设难民收容所，派遣得力人员管理”。<sup>②</sup> 难民亦可插入当地保甲，或自赁房屋，或由地方拨房居住，并接受地方当局的管理。这是一般性救济，旨在使受难同胞不致食宿无着。

战争时期难民流动，在漫长的迁徙路上充满了艰难和困厄。国民政府提供部分交通工具，组织难民迁徙并专门制定了《非常时期运送难民办法》、《振济委员会运送配置难民总分站及招待所办事通则》等行政法规，同时划定后方某些区域为难民安置地区。各地在难民流经沿途设立运送配置难民总分站和招待所，以解决过往难民的饮食、住宿、医疗问题。运送难民方式有两类：一为遣返回乡，一为遣送后方。《非常时期运送难民办法》第一条规定：难民“无力出舟车费，经当地非常时期难民救济省、市分支会或县、市政府、救济机关、慈善团体查明属实，出具正式请运书”后，方可以车船免

① 《中国国民党抗战建国纲领》第27条，见1938年4月3日《新华日报》。

② 《非常时期救济难民办法大纲》，见《抗战与救济事业》，商务印书馆，1938年版。

费运送,其他部分(主要是青壮年)难民只好步行。

协助难民返乡或者到达后方安全地区,并不表明难民救济工作已经完成,还必须解决难民的生计出路。对于难民到达安全地带后的救济工作,国民政府制定了《非常时期难民服役计划纲要》(1938年4月23日)、《办理难民职业介绍办法》(1938年12月9日,振济委员会颁行)、《非常时期难民移垦条例》(1939年5月6日国民政府颁行)、《难民组训计划大纲》(1939年6月26日军事委员会党政委员会颁布)等法案,规定难民到达安全地带后的安置方式。其安置原则主要为:一,无工作能力者,应指定地点收容,如人数过多时,得酌量移送邻近地带安插,或劝令私人设法收容;二,有工作能力者,应参酌人数多寡、工作类别及当地环境,妥为分配,派往所属乡、镇协助生产或运输事业,或于各地防卫组织及其他团体内,给予相当工作;三,适合兵役年龄并自愿者得服兵役,并代为照料其家属;四,难民之失学儿童及青年,得按其程度分别插入相当学校借读或施以临时之教育。<sup>①</sup> 安置办法大致有兵役、工役、就地插入保甲、举办难民工厂、介绍职业、送入学校、移民垦荒等途径。后来,又有举办小本负贩,即贷货款给难民做小本买卖等。

儿童是民族的未来。在抗日战争中,成千上万的中国儿童饱受侵略战争之苦,沦为孤儿、弃儿和日军刺刀下的牺牲品,其境遇由于他们的弱小而比成人更为悲惨,幼小的心灵承受着与他们年龄极不相称的巨大痛苦,他们更需要政府的保护和帮助。为了抢救战时难童,国民政府先后制定了《难童救济实施办法大纲》(1938年6月27日振济委员会公布施行,1939年3月8日修正)、《抗战建国时期难童救济教养实施方案》(1938年10月20日行政院核准实行)、《振济委员会难童救济教养团体指导改进办法》等法规。在这些方案办法中规定,收容难童“以一岁半至十六岁为限,一岁半以

---

① 《非常时期救济难民办法大纲》。

下者,如有特殊情况者,仍应设法救济”。<sup>①</sup>此外,还分别组织收容所、教养院内年龄较大的难童集中学习,进行从事农业、小手工业、小商业等方面技能的教育,同时由中央设立儿童教养院(在重庆先行设立),并督饬各省、市政府参酌财力分别筹设。<sup>②</sup>为使难童能够继续文化学习,在各难民收容所附近设立难童小学或将难童插入当地学校就读,进行文化教育和爱国教育。国民政府把上述措施视为“培植民族幼苗,增强抗战力量,树立建设基础”。

在战争中,妇女比男性遇到更多的困难,更需要得到人们的帮助。针对妇女这种特殊情况,振济委员会也采取了特殊政策。孔祥熙曾经这样说过:“尊重妇女,足以判别一个民族文明程度……对于战时的技术女工,更应充分扶助,使其得到合理的生活、适当的工作。”<sup>③</sup>为此,振济委员会成立了内迁妇女辅导院、振济女子工艺社等机构,对女难民进行帮助。如内迁妇女辅导院开办了会计班、文书班,对难民妇女进行就业培训,使其在短期内获得普通常识及谋生技能,并帮她们介绍工作。仅1942年度该院就收容入院316人,辅导升学130人。<sup>④</sup>这些措施对于部分内迁妇女免于陷入悲惨境地是有一定作用的。

从上述情况我们可以看出,国民政府的难民工作方针具有以下几个特点:

1,以保护和增强抗战力量为根本目的。救济难民,是免使中国同胞无谓牺牲。有识之士所谓“多救济一个难民即为民族多充实一分力量;能减少敌人蹂躏一个同胞,即为建国多保持一分元气”<sup>⑤</sup>,切中了难民救济工作的意义。人是最重要的生产力要素和战斗力

① 《难童救济实施办法大纲》第五款,见《革命文献》第96辑,第475页。

② 《抗战建国时期难童救济教养实施方案》(教育机构)第1条,见《革命文献》第96辑,第478页。

③ 《孔庸之先生演讲集》(上册),台北1959年9月版,第64页。

④ 《革命文献》第96辑,第54页。

⑤ 梁子青:《抗战时期的难民救济政策》,见1938年12月《时事月报》,第37页。

要素,充足的人力资源对进行和坚持民族反侵略战争,有着不可忽视的作用。国民政府认识到难民是一种人口资源,对难民采取尽可能多的措施予以救济,可以使难民体受到国家的关怀,坚强民族意识,故而把救济难民当作组织民众抗战工作的一部分。

2,寓救济于生产为基本方法。难民在流亡中不能从事生产,如果仅给难民物质上的救济,国家和社会均无此财力、物力,这只会使难民成为民族抗战的负担,且难民的长久生计也无法保障。因此,国民政府采取各种措施引导难民中有劳动能力者各尽其能参加生产,如组织移民垦荒,参加后方基本建设,用以工代赈代替一般救济等,使难民人口迅速转化为生产力。这样既可增加生产,又可使难民凭劳动获得一定收入,维持他们的生活。

3,发动社会各界力量共同救济难民。难民问题是中国全民族抗战爆发后的一个严重的社会问题,难民救济工作是一种涉及面很广的社会工作。因此,难民问题必须动员社会各界人士共同努力去解决。国民政府认识到了这一点,故在救济法令中,有“劝令私人设法收容”,拨款扶助各慈善团体、民间救济机构从事难民救济工作的条款。武汉抗战时期的难民救济,就曾明文规定由振济委员会及其分支会联合中华慈幼协会、中国妇女慰劳自卫抗战将士总会、中国战时儿童保育会、中国战时儿童救济协会、汉口市难民儿童教育委员会等社会团体共同进行。

由上可知,国民政府中的难民工作方针大致是合理的和可行的。不过这些方针的实施还有不少问题,下文对此将有述及。

### 战时救济机构的设置和调整

抗战以前,国民政府行政院 1928 年成立的振济委员会主管救济工作,负责对因遭水、旱、蝗、雹等灾害的难民的救济。但抗战开始后,日本入侵造成的大批战争难民完全不同于过去的灾荒难民,它出现快、人数多、地域范围广、持续时间长,而且难民成份也极复

杂。因此,救济难民的工作十分艰巨,仅靠振务委员会救济,显然已经不能适应战局的发展了。因此,行政院在1937年9月又成立了非常时期难民救济委员会以办理难民救济,总会设在南京,“由行政院、内政部、军政部、财政部、实业部、交通部、铁道部、卫生署、振务委员会各指派高级职员一人为委员,以行政院所派之委员为主任委员”<sup>①</sup>,并于各省、市、县设立分、支会。

非常时期难民救济委员会的成立,表明国民政府对难民救济问题的紧迫性和复杂性有所认识,意识到必须调动政府各个部门同心协力去处理。但是,这个委员会有明显的缺点:它只是个协调性的机构,事权不专不大,力量不集中,并与原有的振务委员会工作范围重叠。事态的发展表明,这一机构难以完全适应不断扩大的难民救济工作的需要。

随着战局的发展,为集中力量救济全国难民,国民政府再次调整了救济机构。1938年2月24日,颁布了《振济委员会组织法》,宣布撤非常时期难民救济委员会,成立振济委员会。这里要说明一下,有不少人把机构名“振济”误作“赈济”,而考诸档案,皆作“振济”而非“赈济”,盖取“振奋民族精神,救济受难同胞”之意。实际上,“振”的本意就有救济的意思。<sup>②</sup>振济委员会“设委员长1人,特任副委员长1人,委员7人至12人,简任并指定3人至5人为常务委员”。4月23日,国民政府任命了振济委员会委员11人,指定杜月笙、王孝赉、陈访先、黄伯度、曾容浦等5人为常务委员,特命行政院院长孔祥熙兼任委员长。24日,聘前驻日本大使许世英为振济委员会委员、代委员长。<sup>③</sup>1938年4月27日,振济委员会在汉口正式成立办公。从人员构成来看,振济委员会委员中有不少人曾

① 《非常时期救济难民办法大纲》。

② “振”在古代就是“救济”的意思。《史记·齐太公世家》记周武王灭商之后,“散鹿台之钱,发钜桥之粟,以振贫民”。许慎《说文解字》谓:“振”,“举救也。从手,辰声”;“赈”字则释为“富也。从贝,辰声”,“赈”字的“救济”含义是后来引申的。

③ 见湖北省档案馆馆藏档案,全宗3591案卷。

从事过救灾救荒事业。如代委员长许世英曾任振务委员会主席，在八一三抗战中还一度担任过上海慈善团体联合救灾会〔简称慈联〕主任；杜月笙在当时也是沪上闻人，被称为“积善好施”的慈善家。

在 1938 年 4 月 27 日振济委员会开署办公以前，国内难民救济事务分别由非常时期难民救济委员会总会、分会、支会和旧有的振务委员会共同办理，其中主要救济事务是由振务委员会在各铁路沿线（难民流亡的主要路线）实施的。当时和平汉线、平绥线、津浦线、京（宁）沪线、沪杭甬线、浙赣线等主要铁路皆驻有振务委员会派出的难民救济专员。<sup>①</sup> 振济委员会成立以后，主要分三个系统对难民进行救济：各救济区、各运送配置难民总站和各省市振济会。

救济区是为了弥补各省市分、支会力量不足而成立的跨省区的临时救济机构，从事重大战役地区、多省毗邻地区或省市振济会力所不及地区的难民救济。从 1938 年 6 月 1 日至 1938 年 11 月，先后成立了以下 8 个救济区：第一救济区，辖京沪线及苏北、浙江；第二救济区，辖皖北、鲁南；第三救济区，辖皖南及苏浙边境；第四救济区，辖鲁西、豫东、豫南、冀南；第五救济区，辖豫北、晋东；第六救济区，辖绥远、察哈尔、晋北、陕北；第七救济区，辖豫西、陕东、晋南；第八救济区，辖赣、鄂、湘三省。

到 1938 年 11 月底止，8 个救济区救济难民共达 3506739 人。<sup>②</sup> 抗日战争进入相持阶段后，战线趋于稳定，一些救济区被撤销，又新设立了一些救济区，并对各救济区所辖范围进行了调整。1938 年 11 月第四救济区停止工作，第七救济区于 1940 年 2 月起停止工作，以上两个救济区的业务均合并于第五救济区。1940 年 2 月 1 日，正式成立第九救济区。是年春夏之交，日军大举进攻宜昌，振济委员会乃于 1940 年 10 月 1 日在湖北恩施设立了第十救济

① 见中国第二历史档案馆馆藏档案，116 全宗 65—69 案卷。

② 秦孝仪主编：《革命文献》第 97 辑，第 376、418 页。

区,划四川、贵州两省及湘西北、鄂西一带为救济区范围。1941年1月,第六、第八两救济区停止工作,分别并入第五、第三救济区。

到1941年3月,全国共有第一、二、三、五、九、十等共6个救济区:第一救济区设上海,主要负责租界内难民及敌后游击区的难民救济;第二救济区设山东,尤注重劝阻难民逃往关外,以免供敌利用;第三救济区设安徽屯溪;第五救济区设西安,主要负责逃难来陕难民的救济;第九救济区辖两广、福建及港澳;第十救济区辖两湖。<sup>①</sup>

1941年底撤销第二救济区,1942年初撤销第一救济区。1942年又于广东曲江增设第七救济区,管辖广东、福建两省救济事宜;第九救济区改辖广西、贵州两省;第五救济区原辖鄂北地区难民救济事务划归第十救济区办理。到1944年3月,全国共有第三、五、七、九、十等共5个救济区。

振济委员会设立的运送配置难民总站也是非常设机构。总站一般设于交通要冲,管辖一定的区域和路线,并在难民流徙的道路上选择城镇设立分站和难民招待所。各站的工作重点并不完全相同,但是主要的工作不外乎这样几项:一,运送难民,并负责运送期间的饮食茶水、医疗救济;二,就地安置难民参加生产和工作;三,帮助解决难民的交通工具,协调、组织难民集体步行流徙。到1938年底止,振济委员会先后在湖北、湖南、河南、陕西、江西、浙江、广西、四川、贵州等省设立总站26处,分站132处,招待所166处。到1939年9月,经过调整,共有总站23处,分站205处,招待所175处。从1938年7月到1939年6月的一中共运配难民990054人。<sup>②</sup>到1940年6月,运送配置难民总站仅存桂林等18处,分站202处;其后经过多次调整,到1942年6月,又裁撤渝万、宜沙两总站,全国仅存江西吉泰、浙江金鄞永、湖南衡株邵、洛潼(河南和

① 秦孝仪主编:《革命文献》第97辑,第376、418页。

② 秦孝仪主编:《革命文献》第97辑,第389—432页。

陕西)、云南昆明等五个总站。<sup>①</sup>这也反映了相持阶段至豫湘桂战役之前,流亡内地的难民逐渐减少了。

各省市振济会是振济委员会下属的常设机构。此前,根据《非常时期救济难民办法大纲》,各省市县添设救济分支会。振济委员会成立后,通令各省市县统一成立振济分、支会。从1939年1月到1941年,先后成立了豫、闽、湘、甘、青、粤、绥、陕、浙、滇、康、桂、川、黔、赣、苏、鲁、皖、鄂、宁、晋、冀等22个省振济分会,所属市县区振济会1143个单位,加上陪都重庆振济会等,共为1166个单位。<sup>②</sup>各省市县振济会除设立难民收容所、招待所收容难民施以临时救济外,还协同政府将部分难民安置在当地保甲。

上述三套班子各有其工作重点。通过这三套班子,振济委员会对难民救济工作的领导得到落实。另外,国民党中央社会部(1940年10月16日改为行政院社会部),行政院内政部、农林部等单位也承担部分难民救济事务。同时,振济委员会还委托和资助社会各界团体从事难民救济工作。

1945年1月,中国人民抗日战争胜利在即,难民回乡问题已提上了日程。当年,国民政府成立了行政院善后救济总署(简称“行总”),办理难民遣返和战后难民救济。同年11月,振济委员会撤销,其业务划归善后救济总署办理。从1945年抗战胜利到1947年行总及其各分署业务结束,共资助遣返难民157万余人。<sup>③</sup>

## 国民政府的救济措施

战时难民救济工作的内容,主要分为生活救济、医疗救济、收容教养、兴办难民工厂、介绍职业、征募兵役工役、组织移民垦荒等

① 秦孝仪主编:《革命文献》第97辑,第389—432页。

② 《革命文献》第97辑,第432页。

③ 《中华年鉴》,中华年鉴社1948年版,第1834页。

等。

生活救济有临时救济和定期救济两种。临时救济通常是在难民流亡过程中实行,包括对收容所内难民和其他难民提供日常饮食、车船费、孕妇生产补助、丧葬费等。难民伙食费在抗战初期从每人每日法币二分至两角不等,如第三救济区 1940 年在安徽繁昌所办的难民收容所的给养“大小口一律日发二分”<sup>①</sup>;又如东北难民救济委员会明文规定,难民的“临时生活费用,由本会供给,但每人每日至多以二角为限”。<sup>②</sup>临时生活救济还包括发放内迁难民向救济机构申请的困难补助等。定期救济主要是针对内迁难民中缺乏劳动能力或失业因而生活难以维持的难民。1941 年前后,内迁到四川省东部的难民每月由政府发给救济款法币 14 元,虽平均每人每日得法币近五角,但在当时的情况下,“实无法维持其最低之生活”。<sup>③</sup>抗战后期,国统区物价飞涨,难民生活更加艰难,国民政府给予难民的那点救济款,实属杯水车薪了。

对难民的医疗救济,包括发放药品、临时疾病治疗、设立难民诊所、组织巡回医疗队等措施。难民颠沛流离,风餐露宿,对疾病的抵抗能力大大降低,加以食物和卫生极差,患病的可能性极大,疾病易于流行。如 1944 年豫湘桂战役之后,难民“在金城江、独山两处麇集者”,霍乱流行死亡率就很大。<sup>④</sup>发放预防一般疾病的药品一般都是比较普通的中成药。有份材料记载了一次难民救济中发放的药品名称,其中有“日月白仙丹、八卦丹、万金油、诸葛行军丹、八宝红灵丹、纯阳正气丸、避瘟散、莎敷、神丹”等种类。<sup>⑤</sup>偶尔也发给难民一些十滴水、奎宁片等当时比较少有的西药。另一份材料记

① 中国第二历史档案馆馆藏档案,11 全宗 3619 案卷。

② 中国第二历史档案馆馆藏档案,116 全宗 727 案卷。

③ 许世英:《振济委员会办理湘桂难民救济之经过》,1944 年 12 月 8 日在国民党中央纪念周的报告。

④ 中国第二历史档案馆馆藏档案,118 全宗 72 案卷。

⑤ 中国第二历史档案馆馆藏档案,116 全宗 68 案卷。

叙了发放情形：“初发每户十滴水一瓶，奎宁片五片”，“余则每户改发奎宁片十片”。<sup>①</sup>药品的发放工作通常在难民收容所、收复地区、后方难民集中地点进行。振济委员会在其工作报告中提到，1942年—1943年度共发放“奎宁丸 5.2 万粒，万金油、八卦丹、头痛粉等 285 打，霍乱疫苗 640 瓶，并饬各中医院监制特效国药 7 种”。<sup>②</sup>临时为难民延医治病，是救治难民的应急办法。如 1939 年 4 月，经过广西全州运送配置难民总站的难民中有 9 人患病，就由该站“请防疫医院免费治疗 6 人，请中医医治 3 人”。<sup>③</sup>1939 年以后，振济委员会才成立卫生组，专门办理医疗救济。方式有三：建立难民施诊所、组建巡回医疗队、委托资助各地方医疗机构为难民治病。到 1940 年底，“先后设立难民施诊所 14 处，委托办理施诊所 15 处，拨款补助前后慈善医疗机关 31 处”，到 1943 年“凡附设有巡回医疗队之施诊所，一律改组为该会巡回医疗队”<sup>④</sup>，共计 33 个单位。到 1943 年 9 月，共医治难民 184986 人。此外，还有内政部卫生署的医疗机构从事难民医疗救济、疾病预防工作。这些施诊所、巡回医疗队为一部分贫苦难民提供了有限的医疗保障。如 1938 年 7 月 1 日成立后驻广西柳州的卫生署医疗防疫队第二十队，器械药品在当时尚称完备，每日可医治难民 200 多人次<sup>⑤</sup>；设在重庆的直属振济委员会的临时施诊所，在 1939 年 9 月到 1940 年 2 月的半年中，共医治难民 12.6 万余人次。<sup>⑥</sup>

对难民进行安置是救济工作的一项主要内容。流亡到后方的难民，人地生疏，谋取职业无路无门。为使内迁难民能找到职业，振济会对难民进行调查登记，发给难民证，就近介绍可能的职业。后

---

① 中国第二历史档案馆馆藏档案，116 全宗 365 案卷。

② 《革命文献》第 96 辑，第 75 页。

③ 中国第二历史档案馆馆藏档案，118 全宗 66 案卷。

④ 《革命文献》第 96 辑，第 60、73 页。

⑤ 中国第二历史档案馆馆藏档案，116 全宗 1632 案卷。

⑥ 中国第二历史档案馆馆藏档案，116 全宗 274 案卷。

来,振济委员会还在各地设立了职业介绍所,专门为难民寻找职业服务。据统计,从1938年8月到1941年底,振济委员会直属及辅助机关共介绍难民就业达116870人<sup>①</sup>;1943年度,介绍就业共计89385人<sup>②</sup>;估计介绍难民就业总共50万人次左右,其他大部分难民还是自谋生路。为创造难民就业机会,同时也增加生产,充实抗战力量,国民政府决定开办各种难民工厂。振济委员会从1939年至1941年,先后“成立振济第一至第十六、第十八至第二十、振济女子工艺社、振济妇女工艺所、振济实验农场各一处;分别设于川、康、湘、赣、滇、皖、粤、闽、陕、甘、上海等省市,从事纺织、毛织、染料、皮革、造纸、被服、刺绣、陶瓷、藤器、农艺等工作”。<sup>③</sup>这些厂所不是普通企业,振济委员会创办这些厂所的宗旨在于收容难民加以培训,培养其生产技术。难民入厂并不等于有了工作,而是得到了一种培训机会,等其掌握了一定的生产技能后,即准其离厂就业,或由厂方介绍就业,另外再招收难民入厂培训。在1943—1944年的两年中,共收容难民入厂培训计3089人<sup>④</sup>,平均每厂每年培训难民在100人左右。后来,这些厂、社、所、场由于隶属关系的改变和并停撤裁,到1944年,属于振济委员会管辖的工厂仅剩下13个。另外,国民政府还向一些难民发放小额贷款,扶助其做小本生意,以维持生计。

移民垦荒是难民救济工作的另一个重要组成部分。当时,人们普遍认为中国西部有相当数量的荒地尚待开垦。战前即有人在部分地区进行尝试,招徕人民,开拓荒地,但其目的仅在于垦荒增加生产。全面抗战爆发后,垦荒的性质发生了变化,移难民于地广人稀之区从事农业生产成为难民救济工作的一个重要方面,垦殖也成为抗战经济的一个组成部分。移民垦荒不仅可使难民参加生产

① 《国民政府年鉴》(第一回),国民政府行政院1943年7月版。

② 《革命文献》第96辑,第66,59页。

③ 同上。

④ 《革命文献》第96辑,第35页。

赖以谋生，也在物力上支持了抗战。国民政府于1939年5月6日公布了《非常时期难民移垦条例》，规定“难民移垦事宜，由经济部会同内政部、财政部、振济委员会管理统筹，并督饬各省政府办理之”（1940年1月农林部成立，难民垦荒事宜划归该部业务范围）。该条例还规定了对私荒的处理办法，限期不能复垦者，由垦区管理机关采取强制租赁、强制出卖、强制征收等办法交难民开垦，并规定了一律免除田租3至5年，垦地税5至8年等优惠条件。<sup>①</sup>垦荒的区域主要在四川、陕西、广西、贵州、云南、甘肃、绥远等省。据当时调查，这些省份共有荒地约7300万亩，可容纳垦民72万户约300万人。<sup>②</sup>在各级政府的提倡下，各种垦殖组织纷纷涌现。尤其是在四川省，省政府早在1938年就制订了《四川省督垦荒地大纲》，把川北、川西北、川西南、川东南的部分县份划为垦殖地区。<sup>③</sup>一时间，在川西南的雷波、马边、屏山、峨边等地垦社林立，计有“中国抗战垦殖社、乐群、大同、同生等公司之产生，平（武）北（川）荒区亦有四川西川垦社等之产生”。<sup>④</sup>这些垦社、公司既有政府办的，也有私人办的，一时垦荒气氛甚浓。在抗战期间的垦区、垦局中，首推陕西省黄龙山垦区管理局最有成绩，该垦区收容难民曾多达5万余人。但就全国说来，垦荒成效并不太好，移垦难民人数不多。究其原因：一是流亡后方的难民中农民比例偏低；二是内迁难民对于当地的气候、土壤、耕作制度不适应、不习惯，且多有等待战争结束，过不下去即回乡的心理，只求能暂时维持生活，不愿从事农业生产；三是宣传、组织等工作不够得力。

吸收难民入伍，也是解决难民问题的一个办法。根据《非常时期难民服役计划大纲》，国民政府在抗战开始后有意识地吸收难民当兵。对于难民来说，当兵吃粮也不失为一条出路，而且直接参加

① 《革命文献》第96辑，第466—471页。

② 邹序儒：《战时边疆移垦事业》，见《西南边疆》第3期，1938年12月。

③ 《四川经济月刊》，1938年8月号，第116页。

④ 唐启宇：《中国的垦殖》，上海水祥书局1951年版，第91页。

抗战。当时采取的方式一般是就地介绍入伍。另外,国民政府也以组织难民服工役的方式对难民进行救济。如1944年豫湘桂战役中,流入到贵阳的难民很多,负责难民救济的社会部部长谷正纲即将“经路局遣散的工人,〔则〕交汤部(汤恩伯部,笔者注)编为国防工程队,或由各县派往各飞机场参加建筑工作”。<sup>①</sup>服工役的难民可以携带家眷,每月可领取一定的报酬,其待遇“由服役机关自行规定,但不得低于其他服役人员或当地普通工人之最低额数”。<sup>②</sup>

对难童的收容、救济和教养也是难民救济工作的一个重要方面。国民政府制定了不少这方面的法案、法令。行政院振济委员会采用建立儿童教养院和难童学校等方式收容难童,对难童进行爱国教育和文化教育。到1940年5月止,直属振济委员会的教养院所已有10处,待成立者也有10处,最多时收容难童数目达11000多人。<sup>③</sup>另外,在各地还有不少各类地方振济机构兴办的难童教养院所,收容难童也为数不少。难童进入教养所予以适当文化教育后,插入当地各级学校就读,或另辟专门学校教育。1942年振济委员会各直属儿童教养院所“毕业难童大部均有适当之出路……升入国立中学及国立师范者313名,经会选送习艺者410人,考取西北战干团少年工作队者380人”。<sup>④</sup>

### 对战时国民政府难民救济工作的评价

如果把抗战时期国民政府的难民救济工作放到当时的历史环境中来看,客观地说,国民政府确实做了一些有益于抗战的事情,这是应该肯定的。

首先,国统区难民救济工作处于全国难民救济工作的主导地

① 《革命文献》第100辑,第50页。

② 《文献》(之四),文献丛刊社1939年版,第15页。

③ 《革命文献》第97辑,第400页。

④ 《革命文献》第97辑,第446页。

位,无疑是有成绩的,是中华民族坚持抗日、捍卫民族生存权利的伟大事业的一部分。国民政府公布的统计材料表明,从1938年4月到1944年12月底止的6年多中,国统区共救济难民达4900多万人次,其中各救济区、振济会分别救济难民8847208人次和10716154人次,合计约占国民政府公布的难民救济人次的40%,其余难民救济工作系国民政府扶助社会各界完成的。<sup>①</sup>难民救济使许多流亡群众免于饥寒死亡,这对于坚定人民抗战的决心,增强民族凝聚力起了积极作用,从而大大有益于抗日战争的进行。基层救济机构的工作人员为救济难民、减少同胞的无谓牺牲做出了艰苦的努力,也是应该得到肯定的。

其次,抗战中的难民救济对国家经济和社会文化的发展产生了不可忽视的影响。大批难民从东部和沿海来到后方,带来了比西部地区先进的生产技术和文化思想。妥善安排难民,促进了落后地区经济发展与区域开发。以垦荒为例,抗战期间在西部由不同机关兴办了不少难民垦荒事业,一以解决难民生计,一以促进地方开发。其中仅由行政院农林部举办的有10余处,共招收难民71939人,开垦荒地数十万亩<sup>②</sup>,地方政府与民营垦荒还未计在内。在农林部垦区中,以黄龙山(地在今陕西省中部黄龙县)垦区管理局规模最大。该垦区1938年3月成立,到1941年9月已收容难民26537人<sup>③</sup>,后来难民又有所增加,一度达54843人。垦区总计“自二十七年春至三十三年七月,在六年又四个月的时间内……垦荒面积计三十三万一千余市亩,栽培作物面积为六十万一千九百余市亩,收获作物产量计七十六万一千余市石,为西北及全国垦区之冠”。<sup>④</sup>解放后,人民政府正式在这里设立了黄龙县,充分说明这块

① 《革命文献》第96辑,第9—10页。

② 《中华年鉴》,中华年鉴社1948年版,第1326—1327页。

③ 中国第二历史档案馆馆藏档案,116全宗594案卷。

④ 王聿铭:《抗战期间西北经济开发问题》,见《中华民国建国史讨论集》(第4集),台北1987年版,第190页。

荒芜的黄土地在难民们的辛勤劳动下已得到了初步开发,这与抗战期间国民政府组织难民开垦荒地是分不开的。在文化、教育以及社会生活等领域,由于难民救济机构的帮助,东部大批文化人士得以顺利到达后方,这对于迁入地人民的文明程度和教育水平的提高,人民视野的开阔,各民族交往的扩大和共同发展,社会生活的丰富,社会风俗的革新等等,都产生了深远的影响。

再次,国民政府的难民救济工作,客观上还在一定程度上起到了团结国统区各界民众共赴国难、支援抗战的作用。通过难民救济活动,不仅使一部分难民体会到国家和同胞的关怀,抗战必胜的信念和民族意识得到加强,而且使更多的民众投身到了抗战洪流中。因为救济难民本身就是抗战事业的重要组成部分,救济难民活动也就使得国统区社会各阶级、阶层、团体的人士,不分党派、信仰、性别,都在这场争取国家独立和捍卫民族生存的斗争中得到了贡献自己力量的机会。

但是,国民政府政治上的腐败,也在难民救济工作中有所反映,一些救济难民的方针规定不能完全落实,甚至发生贪污、挪用救济款项的情况。如1943年就有难民祁吉祥等人向振济委员会指控该会晋南妇女工振会经理高明堂贪污害民之事。<sup>①</sup>尽管如此,国民党政府的难民救济工作的成绩还是应该肯定的。

(作者单位:湖北省教育出版社)

---

<sup>①</sup> 中国第二历史档案馆馆藏档案,116全宗 1237案卷。