

抗日战争时期苏皖边区的救灾渡荒工作

胡惠芳

内容提要 抗日战争时期,淮河中下游地区自然灾害年年不断,具有续发性强,破坏性大等特点。苏皖边区政府,认真了解当地灾情,分析灾因,本着大家动手克服困难的方针,制定标本兼治的具体措施,积极展开实际救灾工作。其中主要包括急赈救灾、生产救灾、兴修水利、植树造林、灭蝗除害等几个方面。认真总结其救灾的经验教训,为今天淮河流域的治理提供借鉴不无裨益。

关键词 苏皖边区 淮河中下游 救灾渡荒

淮河中下游地区自12世纪初黄河夺淮以来就是一个灾害频仍的地区,抗日战争时期由于战争的破坏,1938年花园口决堤,黄河南泛致使该地区更是十年九灾。1940年,中国共产党领导的八路军和新四军在淮河中下游广大地区,开展游击战,建立了淮北苏皖边区敌后抗日根据地。能否有效地救治灾害,帮助广大根据地人民渡过灾荒,是根据地能否巩固和发展的基础。苏皖边区政府面对困难,采取种种措施积极救灾渡荒,取得了卓著的成绩。认真总结其救灾的经验教训,为今天淮河流域的治理提供借鉴不无裨益。

—

抗战时期淮河流域的各种自然灾害频繁发生,举凡黄河夺淮、

洪涝、旱蝗、冰雹和海溢等灾害无不应有尽有。据笔者不完全统计在1938~1945年间,淮北地区有水灾八次,旱灾四次,蝗虫灾害三次,海啸、疫疠、冰雹成灾各一次。详见下表。

1938~1945年淮北自然灾害统计表

年 代	自然灾害	年 代	自然灾害
1938	水	1942	水、旱
1939	水、疫疠、海啸	1943	水、蝗、
1940	旱、涝、大水	1944	旱、蝗、水、风
1941	水	1945	水、旱、蝗、冰雹

资料来源:李文海等:《近代中国灾荒纪年续编》(1919~1949),湖南教育出版社1993年版;江苏省财政厅、江苏省档案馆财政经济史编写组编:《华东抗日根据地财政经济史料选编(江苏部分)》(第一、二、三卷),档案出版社1984年版;安徽省财政厅、安徽省档案馆编:《安徽革命根据地财政经济史料选》(第一、二、三卷),安徽人民出版社1983年版。

说明:本表所统计的范围仅限于淮北地区,即安徽、江苏淮河以北地区。

据上表分析,从中我们不难发现抗战时期本区的灾情状况及特点。

其一,灾害的续发性强,而且连年不断。由上表可知,在抗战的八年中,该区域是年年有灾。其中水灾出现的频率最高,是每年一次;次为旱灾和蝗灾,出现的频率是每2年一次和每2.7年一次;再次为海啸、疫疠、冰雹成灾,每8年一次。显然,在本地区水灾、旱灾、蝗灾是最主要的自然灾害。

其二,破坏性大,所造成的损失极其严重。如1943边区大旱,“淮南、盐埠、淮北沙土地区春苗多旱死,稻田无水不能耕种,秧田无水不能栽秧,江北各地均纷纷报蝗虫灾,盐埠沿海地区海水倒灌

百余里……人民因饥饿而自杀的现象日有所闻”。^① 又如 1945 年春季大旱, 中夏复遭 20 年来之仅有水灾, 据沐阳淮阴二县调查统计, 由于灾情的影响, 耕牛最低已减少 1/3 以上, 至次年春, 最少要有 15 万户断饮。^② 这种普遍的严重灾害, 直接危害了人民的生命安全以及农业生产的正常进行。

可见, 抗战期间淮北地区的自然灾害, 就其发生的次数、所造成的损失而言, 大体呈现出波及范围广、持续时间长、多灾并发且连续性强、破坏性大等特点。

淮河流域自然灾害严重, 究其原因是多方面的。既有历史累积下来的原因, 又有当时生产与战争破坏的影响; 既有自然因素, 又有社会原因。撮其要者, 有以下几方面。

就历史累积下来的原因而言, 黄河夺淮, 改变了淮河流域的水系和地貌, 是一个重要原因。昔日广为传颂的“走千走万, 不如淮河两岸”的地区, 从 12 世纪早期开始, 至 1855 年黄河夺淮 700 余年, 改变了淮河干支流的水系。颍河、西淝河、涡河、北淝河、浍河、沱河淤积严重, 水系紊乱。颍河、涡河中下游地形、河道、土壤变化明显。河床淤高, 河道断面狭小, 入河口淤浅, 水流不畅。淮河直接入海水道淤废, 中下游许多湖泊洼沼被淤塞, 使湖泊调节水势、平缓水旱的功能降低。据文献统计, 黄河夺淮后, 淮河流域水旱灾害发生的频率明显上升, 其中涝灾夺淮前 8 年一遇, 夺淮后 5 年一遇。^③

从引发灾害的自然因子来看, 淮北地区的大气活动位置及地

^① 江苏省财政厅、江苏省档案馆财政经济史编写组编:《华中抗日根据地财政经济史料选编(江苏部分)》(第 2 卷), 档案出版社 1984 年版, 第 12 页。

^② 江苏省财政厅、江苏省档案馆财政经济史编写组编:《华中抗日根据地财政经济史料选编(江苏部分)》(第 4 卷), 档案出版社 1986 年版, 第 515 页。

^③ 张义丰等:《淮河环境与治理》, 测绘出版社 1996 年版, 第 144 页。

质地貌,是诱发和助长灾害的又一重要因素。该地区位于南北气候过渡带,受西风带和副热带高气压季节活动的影响,天气变化剧烈,尤其降水量时空及强度变率极为不稳,年际变化很大,年内分配严重不均。淮北在6~9月的降雨占全年降雨量的60%~80%,而12月至次年2月降雨量不到全年的10%,因此淮北普遍呈冬春旱、夏季涝交替的情况。另外,受台风、梅雨的影响,也容易导致严重的洪涝灾害。

淮北是一个向东南倾斜而微有起伏的平原,不少地区地势低凹。河流在平原中,流速缓慢,又有众多支流汇入,一遇全流域性大面积降水,淮北各支流中下游河道洪水积聚更加容易,而排水因洪泽湖水位的顶托更加不畅。地面又多疏松的河流冲积物,易于渗透,不利蓄水,故大雨大灾,小雨小灾,无雨旱灾。

此外,本地区在抗战时期自然灾害频仍,还有十分重要的社会原因。政治的腐败,统治者的横征暴敛,削弱了人民群众抗灾防患的能力。同时,日本帝国主义的侵略战争不仅大肆掠夺中国的各种资源,使当地人民更加贫困,而且滥砍滥伐森林植被,严重破坏了自然环境,诱发和加剧了自然灾害。如“日寇占领长沟后……抓去四十多人打坯,砍伐树木,一次就砍一万多棵,拉去牲畜30多头,衣服食物无计其数,抢粮食一百多石”。^①抗日战争中,我国森林破坏极为严重。陈嵘教授曾慨乎言之:“凡被战事波及的省份,所有林木几尽被焚毁砍伐;至原有营林机构亦大部停止工作。”^②森林一旦破坏,一则容易引起水土流失,山洪暴发,二则容易使源于山地森林的河水流量不稳定,导致洪水强度的剧增或断流。

战争又摧毁了很多水利工程,尤其是使导淮工程遭到破坏。

^① 朱超南:《淮北抗日根据地财政经济史稿》,安徽人民出版社1985年版,第12页。

^② 陈嵘:《中国森林史料》,中华农学会1951年版,第178页。

从1937年底到1938年上半年,苏北盐城、徐州、淮阴等地陆续沦入日寇铁蹄之下,导淮工程被迫中断,并且已有的建设成果大多毁于战火。日伪占领期间,苏北不仅堤坝失修,而且河道被随意阻塞。“敌伪修筑公路不建桥梁,即以土壤河为坝以作通道”,致沂河“下游各河阻塞”,“而沐河下游……日寇架设木桥通车,桩基抛石甚多,形成一拦河坝”。^①

抗战中,南京国民政府为阻止日军西进,保卫武汉,“以水代兵”,于1938年6月9日在河南郑州花园口自决黄河大堤。决堤后,滔滔黄水沿贾鲁河倾泻而下,分夺颍河、茨河入淮,淮河原有水利设施遭到人为的破坏,淮堤溃决,两岸一片泽国,淮北地区受灾惨重。次年,日寇为防止黄河回故道,7月间由杉山部队在花园口门东侧再次掘堤,扩大洪水东流加大灾害。黄河夺淮,导致黄河泛九年,泥沙淤积,进一步改变了淮河流域的地貌,沂沐泗尾闾紊乱不堪,洪涝不分,泄量很小,连年洪涝旱碱灾害不断,给淮北地区人民带来了无尽的灾难。

再者,人地矛盾突出,生态环境恶化。据须恺先生统计,1936年淮河流域人口总数为5761.75万余人,与嘉庆二十五年(公元1820年)淮河流域总人口4320万相比,百余年间增加了1441.75万人^②,而适宜垦殖的土地很有限,为了生存,人们不断与山与水争地,陡坡开荒、占湖为田,破坏了森林植被,造成水土流失严重,影响了河湖的蓄泄能力,也是加剧洪涝灾害的一个社会原因。

^① 《苏北水灾案》,中国第二历史档案馆藏,全宗号377,案卷号485。

^② 水利部淮河水利委员会,淮河志编纂委员会编:《淮河志·综述志》,科学出版社2000年版,第208—210页。

二

苏皖边区政府急民众之所急,认真了解当地灾情,分析灾因,本着大家动手克服困难的方针,从边区领导机关到县区基层单位,普遍成立救灾委员会,制定标本兼治的具体措施,积极展开实际救灾工作。其中主要包括急赈救灾、生产救灾、兴修水利、植树造林、灭蝗除害等几个方面。

(一) 急赈救灾

对重灾区进行急赈,帮助灾民解决燃眉之急,是救灾渡荒的首要步骤。1941年,淮北行署成立急赈委员会,统筹全区急赈事宜。

苏皖边区政府十分重视灾区的减免和赈济。为救济灾民,发展经济,减轻因自然灾害给灾民带来的困难和损失,边区政府认真举办灾区的减免和赈济活动,并使之经常化、制度化。如1943年,淮北苏皖边区水灾相当严重。全区8个基本县,有7个县遭受水灾,据不完全统计,共淹耕地面积为15492顷。边区政府极为重视,规定午秋两季田赋,一律与秋季公粮同时征收,并按照灾情轻重实行减免;秋收满七成的全征,收六成的免四征六,收五成的免六征四,收四成的免七征三,收三成的免八征二,收获不足三成的全免田赋。^①同时,为将灾害的损失降到最低限度,在财政相当困难的情况下,行署决定拿出1000石小秫秫、40万斤豆饼在泗五灵凤办理无息借贷,并拨粮款救济。^②行署在泗五灵凤县共拨发赈

^① 安徽省地方志编纂委员会:《安徽省志·财政志》,方志出版社1998年版,第525页。

^② 朱超南:《淮北抗日根据地财政经济史稿》,安徽人民出版社1985年版,第101页。

款、货粮等共计 540 万元。^① 使重灾区灾民的困难暂时得以缓解。

此外,边区政府通过发行救灾公债来筹集资金,赈济灾民。1946 年,苏皖边区遭受严重灾荒,400 万灾民嗷嗷待哺。4 月,边区政府为救济灾荒发行三十五年救灾公债 9200 万元,以 40% 作为直接救济,60% 以工代赈,计划分配第七行政区 1100 万元,第八行政区 600 万元,实际分配 2300 万元。^② 帮助灾民渡过难关。

为了全面对灾荒进行救助,边区政府还号召“实行贫富互助,救灾救荒”^③,力图通过民间渠道,多方面多层次地动员民间力量参与灾荒的救助。1942 年,淮北行署《淮北苏皖边区救济灾荒借贷付息还本暂行办法》规定:民间借贷,借粗还粗,加利 2 成;借粗还细,1 斗还 1 斗。以款代粮者,按借粮办理。借粮或储粮折钱者,依原订契约付息还本。若有纠纷,由政府调处。借粮借钱无力归还者,查明属实,由当地政府会同群众团体设法解决。^④ 通过广泛发动私人借贷,集中全社会的物力财力,解决贫苦民众的需求。

备谷防荒,统制粮食贸易。为了预防灾荒,1943 年行署决定,“在夏收以后,各乡举办积谷,以每户午季收获量 1% 积谷,政府军队及任何机关团体个人不得动用”。^⑤ 严格禁止粮食出口,“禁止粮食出卖给敌区,及有计划调剂各根据地的粮食,奖励根据地内粮

^① 安徽省地方志编纂委员会:《安徽省志·财政志》,方志出版社 1998 年版,第 532 页。

^② 安徽省地方志编纂委员会:《安徽省志·财政志》,第 532 页。

^③ 江苏省财政厅、江苏省档案馆财政经济史编写组编:《华中抗日根据地财政经济史料选编(江苏部分)》(第 1 卷),档案出版社 1984 年版,第 311 页。

^④ 安徽省地方志编纂委员会:《安徽省志·民政志》,安徽人民出版社 1993 年版,第 163 页。

^⑤ 朱超南:《淮北抗日根据地财政经济史稿》,安徽人民出版社 1985 年版,第 101 页。

食买卖自由,反对富商屯粮居奇”。^①此外,向有粮的敌占区与边区开展政治攻势,在不妨碍边区群众利益的前提下,采取一切有效办法吸收边区与敌占区军粮,并时刻做好保粮与反敌伪抢粮的斗争。1943年4月,淮北行署又饬令各县以乡为单位,组织由乡公所、群众团体及当地公正绅士参加的粮食调剂委员会。买卖粮食须经乡公所批准,发给购粮证与卖粮证。村小组负责查禁无证买卖粮食。各乡将余缺粮数报告区署;区署在区生产救荒委员会下设平粜局,调剂各乡余缺。各区所余粮食,由县平粜局调剂。全县各区自给后如有余粮,再由县平粜局卖给缺粮地区。以上这些措施在一定程度上缓解了灾区群众粮食极为短缺的困难。

开展节食节用运动。为了救济灾民,边区党政军机关及群众工作团体内部掀起了节食节用运动,“号召党政军民采取一切办法厉行节约与反对浪费”。^②1942年新四军指战员节省25100元、衣服170件,捐献救灾。^③次年春荒,苏皖边区政府要求“各机关每人每日要节余粮食一两,并提倡吃各种代用品。办公杂支用费应节约到最低限度。在群众中提倡不用迷信品,一切婚礼葬仪均应从简,节省靡费”。^④节食节用运动的效果是显著的。它不仅把节余直接拨给灾民,帮助他们渡过难关,而且减轻了一般群众的负担。

通过以上急赈措施,基本上安定了灾民生活,保证了社会稳定

^① 江苏省财政厅、江苏省档案馆财政经济史编写组编:《华中抗日根据地财政经济史料选编(江苏部分)》(第2卷),档案出版社1984年版,第12页。

^② 江苏省财政厅、江苏省档案馆财政经济史编写组编:《华中抗日根据地财政经济史料选编(江苏部分)》(第2卷),档案出版社1984年版,第12页。

^③ 安徽省地方志编纂委员会:《安徽省志·民政志》,安徽人民出版社1993年版,第164页。

^④ 《淮北苏皖边区行政公署关于防旱救荒的紧急训令》,《拂晓报》1945年6月14日。

定,也为生产救灾打下了物质基础。

(二) 生产救灾

如果说急赈救灾是权宜之计,那么生产救灾则是治本之策。苏皖边区政府对灾后的重建和生产自救工作极为重视,相继出台了一系列鼓励垦荒的政策和措施,号召边区群众努力生产战胜灾荒,自力更生支持抗战。

边区政府以生产救荒为中心任务,依据三三制原则,组织了县、区、乡各级生产救荒委员会。乡保级多半以行政委员会改组进行,多半是行政与民运干部分工配合土绅,深入各保宣传布置动员,积极扶持灾后生产。如1943年,淮北苏皖边区受灾相当严重。为了生产救灾,在受灾区抢种晚麦,淮北行署共贷出麦种4150石。到年底为止,播种8200多顷……次年行署还续贷麦种,力求把可能的空地一律种下,克服灾荒的延续。^①

同时,在政府的支持与帮助下,灾区人民积极开展春耕竞赛,大力垦荒。1942年淮北公署先后颁布了一系列条例以奖励垦殖。如规定,开垦公荒,土地所有权归承垦人,3年内不缴田赋公粮。开垦私荒,3年内不缴地租。每户垦殖在20亩以上或介绍移民来边区垦殖者,政府予以奖励。^② 1943年春边区号召贫民垦荒,部分采用放领方式,提出口号“三年不收赋,五年不收租”,共垦474顷零21亩。每户规定领20亩,共领户2300多户。政府贷款48.5万元给垦户买牛买工具。^③ 这些垦荒措施的制定和实施,大大调

^① 安徽省财政厅、安徽省档案馆合编:《安徽根据地财政经济史料选》(第2卷),安徽人民出版社1983年版,第242页。

^② 安徽省财政厅、安徽省档案馆合编:《安徽根据地财政经济史料选》(第2卷),第76-77页。

^③ 安徽省财政厅、安徽省档案馆合编:《安徽根据地财政经济史料选》(第2卷),第238页。

动了边区群众垦荒的积极性,有力地促进了荒地的开垦,荒地垦殖面积不断增加,边区群众抗御自然灾害的能力也大大增强。

(三) 兴修水利

水利是农业生产的命脉。苏皖边区政府把农田水利建设作为抗灾救灾,发展生产的重要举措。根据当地的灾情特点,政府确定了边区水利工程注重以“防水为主”,同时兼顾“排水蓄水”的方针,抓住“有重要意义的主要工程”实施进行。同时采取以工代赈的办法,动员贫苦农民挖土方卖,有地无劳力的人可以出粮买土方。这样不仅使水利工程所在地的群众做到了合理负担,而且解决了青黄不接的春荒时期7万人以上的口粮问题,使广大群众不需借贷即安然渡过了春荒。仅1944年春天的不完全统计,全边区共修建大小堤坝治沟河410条,长度为4226.5里,受益地亩达37892顷,修大小闸三座,扫工一处,共耗资620万元。另有大型水利工程如淮河大堤、双峰大堤、淮宝人字堤等工程都在同年完成。^①苏皖边区大规模的兴修和整治水利活动,在一定程度上减轻了因旱涝等自然灾害所造成的人口流亡、土地荒芜的损失,既预防了水患,又扩大了灌溉面积。为边区社会经济的迅速恢复与发展奠定了雄厚的物质基础。

(四) 灭蝗除害

苏皖边区所在地是我国主要的产蝗区之一,蝗灾及由此造成的农作物损失非常严重。边区政府十分重视蝗灾的整治,颁布了一整套严格的自上而下捕蝗、灭蝗的制度和措施,如总结出隔绝法、包围法、拉网法等手段大力捕治蝗虫。同时,行署严令“各县区

^① 朱超南:《淮北抗日根据地财政经济史稿》,安徽人民出版社1985年版,第162页。

乡长倘因办蝗不力,而庄稼被毁者,处以死刑”。^① 1943年淮北边区各县突遭蝗灾。各区乡长亲率群众扑蝗,四师政治部吴芝圃主任亦亲自领导直属队去扑蝗,共扑灭有蝗虫的地980多顷。大力捕治蝗虫,减少和避免了因人为原因而导致的蝗灾蔓延不治的现象发生。

(五) 植树造林

保护林木,植树造林,是防止水土流失的根本途径。泗阳县地瘠民贫,十年九灾,为改善泗阳人民生计,救济灾荒,1942年该县定下植树6万株的计划。各区分配植私树各1.5万株,公树共1万株。县发动植树周,区乡发动植树日,乡则号召每家植10株树,公树由机关学校就公路边,义地上(乱岗子)公地空隙举行造林。这些措施大大促进了边区林业的发展。^② 有利于边区水土保持和自然环境的改善。

此外,移风易俗,改变群众落后观念。淮北地区由于长期自然灾害的打击,形成了一些不良习气,如靠天吃饭、不事积蓄、嗜赌、迷信等。为防灾渡荒,苏皖边区政府果断采取措施,“实行禁烟(鸦片)、禁赌,以提高农村生产力,政府去秋(1941年)即布告取缔抽头聚赌,并劝告烟民戒烟,原有烟民一千三百五十八名,已戒绝二百九十四名”。^③ 同时,宣传勤劳节俭,劳动光荣的观念,鼓励民众自力更生,积极从事生产劳动,努力推动边区经济建设的发展。

^① 安徽省地方志编纂委员会:《安徽省志·民政志》,安徽人民出版社1993年版,第164页。

^② 安徽省财政厅、安徽省档案馆合编:《安徽根据地财政经济史料选》(第2卷),安徽人民出版社1983年版,第88页。

^③ 江苏省财政厅、江苏省档案馆财政经济史编写组编:《华中抗日根据地财政经济史料选编(江苏部分)》(第1卷),档案出版社1984年版,第311页。

三

苏皖边区的救灾渡荒工作取得了辉煌的成绩,充分显示了新民主主义制度的优越性。进一步加深了人民与军队、政府之间鱼水情的关系,也进一步加强了抗日根据地之间,人民群众之间的亲密团结,使边区人民群众不但安然渡过了灾荒,而且由于灾后生产迅速恢复,为抗日战争和自卫战争的坚持和胜利,打下了坚实的物质基础。也为新中国建立后,全面开展对淮河流域的治理创造了条件。同时,认真总结边区政府救灾渡荒工作的经验教训,可为我们综合整治淮河流域提供历史借鉴。

苏皖边区政府所采取的救灾政策与措施,具有很强的针对性与合理性,取得了显著的成效,积累了丰富的经验。在灾荒的救治中,边区政府从多角度入手,政治上大力宣传、动员。组织上按照三三制原则,合理设置机构,调动各方力量,积极抗灾救灾。经济上采取灵活多样的赈济手段。同时注意加强思想文化教育,对当地存在的靠天吃饭、不事积蓄、迷信等陈旧落后观念,进行改革,使边区群众积极进取,生产自救。在具体防灾措施中,重视兴修水利,建立和完善排灌自如的水利设施系统,以增强抗御自然灾害的能力,兴水利,除水害。另外,边区政府将灾荒减免、赈济与鼓励垦荒有机结合起来,并将其制度化和具体化,这就在一定程度上保护了灾民的安全,对灾民的及时救助,灾后家园的恢复与生产自救起到了极为重要的促进作用。它减少了灾民因灾逃亡流徙等一系列社会问题,增强了灾民战胜灾害的信心,调动了灾民抗灾垦荒的积极性,有力地支援了抗战和自卫战争。

然而,我们也应指出苏皖边区救灾工作带有一定的局限性。自然灾害的整治是一项复杂的系统工程,涉及到政治、经济、社会、

文化、自然环境等方方面面,对其进行治理,不仅要立足于除害,而且更要着眼于兴利。它需要一个稳定的社会政治经济环境,并从全局的高度,采取切实可行的措施,进行全面的综合整治。由于客观条件的局限,在当时战火纷飞战争环境中,不可能从淮河流域的全局出发,根据轻重缓急对广大黄泛区进行综合治理。另外,植树造林是改善自然环境,防止水土流失的根本途径,是防灾的一项治本之策。边区政府对此重视的不够。如“1943年春泗南、淮宝、泗五灵凤、盱凤嘉只四个县统计共植树100428株。但一般只是形式主义,有些把柳枝插在地上就算一棵树,所活很少”。^①由于对保护林木,植树造林重视不够,建国初期,淮河流域各山区的林木覆盖率不足6%,到1984年全淮河流域的林木覆盖率也只有7.4%。^②森林覆盖率低,致使该流域水土流失严重,这是我们应当汲取的历史教训。

(作者胡惠芳,安徽池州学院历史系副教授)

(责任编辑:李仲明)

① 江苏省财政厅、江苏省档案馆财政经济史编写组编:《华中抗日根据地财政经济史料选编(江苏部分)》(第1卷),档案出版社1984年版,240页。

② 水利部淮河水利委员会,淮河志编纂委员会编:《淮河志·综述志》,科学出版社,2000年版,第233页。