

傅作义主政绥远的农业政策浅析

胡耀先¹，陈文胜²

(内蒙古大学 蒙古学学院, 内蒙古 呼和浩特 010021)

摘要: 1931年8月,傅作义就任绥远省政府主席。为挽救时局,傅作义主政绥远后,通过大力兴修水利、推进垦荒、改良品种、设立农村信用合作社,减轻农民负担等政策措施,积极促进农业发展。这些农业政策措施的实施,使得绥远的农业发展取得了很大的成绩。本文以绥远省政府资料为基础,搜集整理了傅作义治理绥远时的农业政策措施,以期对当时绥远农业的发展有一个具体认识,为今日西部开发提供借鉴。

关键词: 傅作义; 绥远; 农业政策

中图分类号: K269.4

文献标识码: A

傅作义主政绥远前,绥远的农业十分落后。《绥远志略》一书有以下记述:“绥远僻处边隅,文化晚开,一般农民墨守旧规,农业简陋,农产落后,以致丰年出路滞涩,而成粟贱伤农之象,凶年赤地千里,而有冻馁交迫之虞。”^[1]在绥远就连被人们被誉为“塞上江南”的河套地区,当时情况也概莫能外。《河套调查记》这样记述当时的河套农业状况:“五六年前,绥远省旱灾奇重。后套独丰,人民乏食,多就食该地,因而农工商业日渐繁荣,而淤塞之渠道,亦稍得振兴。嗣因交通不便,粟贱伤农,土匪纷起,农人未能安居乐业,弃地而逃者比比皆是,以致多数干渠濒于淤塞,灌溉面积逐次缩小,兼之孙殿英军驻扎该地,将届一载,有形无形之损失难以数计。商困于市,民困于野,当地人民,大有就食他乡之势。”^[2]此外,绥远的水利也及其落后,“天旱引水难,水大流漫滩,耕地年年变,荒草长满田”就是当时绥远水利的真实写照。鉴于这种农业衰微的状况,傅作义主政绥远后,通过大力兴修水利、推进垦荒、改良品种、设立农村信用合作社、减轻农民负担、减轻铁路运费等政策措施,积极促进农业发展。

一、兴修水利

农业发展,水利先行。绥远省处西北高亢之地,雨水不调。农产丰歉,受天时支配,一遇天灾,束手无策,所以“开发水利至为迫切。”^[3]“彼时官多贪黑,熏取民财,而漠视水利,至各渠相继淤塞。”^[4]面对这种状况,绥远省政府认识到:绥远遍地沙漠,雨泽稀少,灌溉田亩,增加生产,“舍凿渠引水外,殊无良策。”^[5]傅作义主政绥远后,把兴修水利作为发展农业的首要任务。

首先大力振兴河套水利。因为绥远水利以黄河为最大,俗语云:“黄河百害,惟富一套”,而河套之水利,惟在渠道。河套渠务自唐代开延化渠以来,以后历代都有所发展,尤其是近代以来,经甄玉、祁敏修、王同春等人极力兴修,河套渠道已共开大干渠八道,小干渠二十余道。但自民国以来,由于统治者无力兴修渠道,加上管理不善,许多渠道已呈废弃、淤塞状态。所以,傅作义把振兴河套水利作为水利建设的第一任务。1931年,绥远省建设厅在工作计划中,决定继续治理杨家河、黄土拉亥河、永济渠、刚济渠、沙河渠、义和渠、通济渠、长济渠。在大余太设治局,在民生渠的湖河、大黑河各渠增设第一、第二、第三、第四水利管理局。^[6]1933年,绥远建设厅又制定了《整顿包西各渠纲要》、《改善包西各渠水利办法》、《包西各渠丈青办法》,这些纲要或办法中,既有建设事项,又有管理规定,充分体现了建设与管理的结合。如《包西各渠丈青办法》中规定,对因少丈地亩、接受地户贿赂的丈青人员,一经证实,即予严厉查处。^[7]在《改进永济渠水利公社办法》中,将造成永济渠渠务废弛的渠务经理撤职,并委派整理员以资改进。另外,为了加强对渠务的管理和方便用水,并促进农民与渠道“发生关系”,由绥远省政府与北平华洋义赈总会组织了民生

渠水利公会。

在历年不断兴修水利工程的同时，绥远省政府始终把加强对渠务管理放在同建设渠道同等重要的地位。“应修复各渠，公家虽心力交瘁，而民众多不注意，或渠道尚未完成，群众多观望，或已修成，不事经营”。[8]当时公渠管理，多偏官方专治；私渠管理，率由渠主自理，失去民有、民治、合作、公益的精神。“有事则籍资金雇工，事毕则恃摊派以善后，渐积利弊数，徒滋债累。民负日重，年有逃之，愈逃而地愈坏，地愈坏而渠愈坏”。[9]因此，绥远省政府大力加强了对渠务的管理。省政府决定按照农民团体组织方案，使种地之户选举出代表若干人，与水利专门技术人员，组织水利公社或水利委员会，对各渠水利工程一切事务进行负责管理。而官方则处于监督地位，监察渠务收支，考核其成绩。并规定私渠渠主，虽给予选举权，但不得恃权属己，把持独理渠务。绥远省建设厅于五原县城设立包西水利管理局，督促完成包西各渠渠工。各渠设立水利公社，办理各渠工程进行款项收支等事务。公社设董事会与经理，职员均义务职，由各渠民户票选。民有地一亩以上者，均有董事经理选举权，公社经费及修渠费，由所属灌溉区域内地亩计顷收水费以支付。[10]1934年，该厅制定的《修正改进永济渠水利公社办法条文》中规定：“永济渠各分社经理凭恃民选，时有操纵投票之弊。选出后，又多不称职，除总社整理员由包西各渠水利管理局局长兼任外，原有总社灌域内水利一切职务，应设副整理员，择其办事员中，熟悉水利素有经验者委任办理，所有各分社经理，自二十年起，一律改为民选。”[11]以上可以都说明，绥远省政府在水利建设上采取修治结合的方式来促进渠务发展。

傅作义为了发展绥远水利，常常不惜动用军队，来帮助开挖渠道。1931年，董其武在其日记中有如下记述：“自傅将军率军进驻绥远后，方开发水利，发展农业，全军投入4000余人，参加民生渠挖掘工程。经过几个月的艰苦劳动，共挖干渠50多公里，支渠200多公里，可灌溉田地200多万亩，使归绥、萨县、托县之耕地，变成旱涝保收的粮仓。”[12]1932年，傅作义率部到后套祥太魁开“百川渠”，为以后部队在河套地区屯垦奠定了基础。[13]

傅作义主政绥远，重视兴修水利，成绩显著。据统计，至1937年为止，河套一带已开干渠十一道，计大余太设治局三道，五原县四道，临河县三道，均引用黄河水，可灌溉51400顷。托可托、集宁、凉城各县也兴修有渠道。此外，各县所开渠道，有民生渠十七道，其中十道为引用黄河水，余七道为引用内河，共长六百里，可灌地万余顷。[14]这些水利业的兴修，又为绥远的农业发展打下了坚实的基础。

二、推进垦荒

绥远自清末放垦以后，垦务日见发达。绥远省建立后，省政府开始整理垦务，改组垦务总局及所属各分局，制定了《绥远省垦务计划》及各种放垦、征租章程，派垦务官员分往各旗“劝令报垦”。在极短的时间内，绥远省政府即以各种方式迫使乌伊两盟各旗报垦土地1万余顷。[15]其中“西公旗先后报垦三千八百余顷，中公旗报垦八十余顷，达旗报垦二千余顷，准格尔旗报垦四千余顷。”[16]

1931年，傅作义主政绥远后，以“开发西北”，“充实边防”，“寓兵于农”的名义，开始在绥远推进垦荒活动。1931年制定的《绥远垦务计划》，涉及到垦务原因。“东北三省被侵占，热察绥亦岌岌可危，外侮日迫，国步益艰，吾人纵不能殖民国外，而西北自应急筹开发，为内地过剩人口谋取生计之出路……边荒以开辟，我民族生存之大道平……现在失业灾民日见众多，匪徒潜滋，到处侵扰，既无安插之方法，复无善后之良策，既无外侮，而此隐忧内患亦属不堪设想，若能移内地失业灾民及过剩人口来绥从事垦殖，使多数人均有恒产，得以解决其生活，则将来隐患自可消灭于无形矣。”因此明确规定绥远垦务以“实边、殖民发展地方，振兴实业、充裕民生为宗旨”。[17]当时的一些关心时局的爱国人士也呼吁：“若行移民实边政策，移内地游民，实边疆旷土，福国兴家，一举两得……开发绥远，其利不仅在经济方面，变广为沃野，在政治方面，有安内攘外之关键，诚不可忽也。”[18]当时国民党中央委员朱霁青，甚至提出了“造田救国”的主张，并积极向傅作义主张把当时的“东北抗日遗族”，即当时东北入关的义勇军和难民，移民到河套五原一带垦殖。[19]傅作

义正是在这样的社会背景下开展垦务的。

为推进垦务，以傅作义为首的绥远省政府一面整顿旧垦，清理旧欠，查报余荒及新荒，丈量地亩；一面计划屯垦，积极充实边防，创造新村，以开辟地利。通过清理余荒、清理粮地、清理民欠、发给蒙款、蒙旗岁租、报垦新荒等七条办法来整理旧垦。^[20]并且制定了屯垦办法。1931年冬，绥远省政府组建垦务设计委员会，专司垦殖设计及发展事宜。约请省政府秘书吴天澈，著成《垦务计划》一书，内分兵垦、民垦、蒙垦三种办法进行。将绥区屯垦部队的组织一分为三，其一为垦殖联合办事处，其二为晋绥兵垦办事处，其三为绥区屯垦办事处。其中，绥区屯垦办事处，傅作义亲自参与了会办。该办事处在后来的成立新村、提倡合作、开展牧畜、造林、筑路等工作中，都取得了很大成绩。

无论是对兵垦还是民垦，傅作义都对其制定了一系列的垦务措施。对兵垦和民垦规定：“垦兵应亲自耕种，并于农闲按照规定办法施行训练，垦民亦须依照训练。务期达到人人皆兵之地步。”^[21]对于垦民还规定，应注意植物病虫害防止、施肥、耕地改良等事项。对于蒙垦，则制定了六条办法，规定凡蒙民愿意赴邻近蒙地开垦者，只要适合移民资格，垦务委员会一律准其在农村领房、领地进行开垦，公家资助其牛具、籽种等，并与各县垦户同一待遇；对无耕种知识者，用宣传讲解等方法进行引导，使其了解有关耕种常识；设立垦牧学校，造就改良牧畜、指导耕种的人才；建立新农村，促进耕种等六条办法。^[22]此外，绥远省政府还制定了《禁止私放蒙荒施行细则》、《垦辟蒙荒奖励办法》、《各蒙旗征收岁租办法》等。

以傅作义为首的绥远省政府积极推进移民垦务活动，取得了很大成绩，亦遭遇不少挫折。截止1932年底止，共丈量地二十万七千八百八十一顷二十九亩九分。^[23]但绥远情况特殊，屯垦在实际中却遇到不少困难。以往由内地前往绥远务农者，大多不愿定居，“甚或春来冬去，此实与旅蒙商同一性质，对于绥远繁荣，毫无影响”。再加上“蒙旗土地所有权是归各旗所有的”，而“各种蒙款多被地方政府移作军费，或中饱私囊因是积欠甚多”，以致引起了“多年来蒙旗对地方政府的不满”^[24]。故这几个问题不解决，绥远的垦务是无法积极推进的。实际上，以上并不是最重要的原因。因为绥远垦荒，说到底的是国民党充满大民族主义的边疆政策的一部分，而“热、察、绥、宁等省政府是国民党统治一方的地方政权，是国民党大汉族主义政策的具体执行者。”^[25]这就使得傅作义的垦荒在绥靖地方治安，推广农作物优良品种，提倡新式农具，扩大农业产量的同时，也加剧了民族矛盾、农牧矛盾、生态恶化，这些都是垦荒留下的阴暗面。

三、促进农业改良

绥远省农业在傅作义主政绥远前，发展日趋衰微。这和“绥远各县农民对于农田籽种素不研究改良，且由于惯于旧习不事他求，以致收量日减，粮质日次”^[26]有直接关系。鉴于此，以傅作义为首的绥远省政府采取一系列措施，来提高农业技术，促进农业改良，增加农村生产力。

（一）举办农民训练所。绥远省政府针对农民农业知识薄弱，作业能力低下的状况，决定举办农民训练所。至1937年，共举办十期，共计毕业农民七百余人。这些经过培训的农民，不仅自己提高了农业技能，而且对于其它农民也取得了良好的影响作用，从而也促进了农业的改良。如1934年，第八期萨县的毕业农民刘光明等，将自己培植的甜菜送交第六届农产比赛会，其改良价值得到当局的赞誉。^[27]可见农民训练所的建立，对促进农业的改良有着积极作用。

（二）委托农民试验。鉴于绥远旱潦不时，土地肥瘠不一的情况，绥远省政府特别注重选择优良籽种，进行试种。如向北平中国华洋义赈救灾总会引进美国蓝麦、高粮等各种耐旱籽种。又将关于经济作物的奉天黄豆，以及品种优良的甜菜、亚麻，委托各县农民试验种植。对于试种的作物、种子，省政府派专员进行调查、考核和指导，又按各县地质之肥瘠、寒暖之气候，分别调换试种。籍此逐渐改良品种，促进生产。

（三）举办农产品比赛。为了改良作物及改良品种，以达到逐渐增加生产的目的，绥远省政府

决定筹办大规模的农产品比赛会。至 1935 年，绥远建设厅举行了六届农产比赛会。按比赛目的，第一、二两届注重品种，第三、四、五届注重推广比赛。而第六届则以品种与推广两项并重。“按历年推广成绩计，二十一年推广 878 亩，二十二年 2398 亩，二十三年 9355 亩，本年 22115 亩，或三倍，或五倍，每年迭有增加。”^[28]就品质而言，也有很大提高。即以改良小麦与本地小麦相比，改良小麦每斗重量较本地产量最高的小麦重一斤六两，而其所出的面粉量也有所增加。至于其它农作物，如甜菜、亚麻等品种均得到改良，经济价值得到较大提高。

（四）举办农林试验场。绥远省政府每年春，委托各县农林试验场，试种各种耐旱作物及经济作物，并于每年秋后责成各县征集各种农产品，以及委托推广各种品种。其宗旨是：“第一，防旱以期达凶年无冻馁之目的，试验耐旱品种之最高能耐。第二，改良品质，以期达丰年广出路之目的。第三，提高每亩产量，以期达足食之目的。第四，随时随地试种各种工艺作物及普通作物，并期达美满之目的。”^[29]后来发展的结果证明，绥远省政府所创办的农林试验场成绩斐然。如绥远农林试验场到 1937 年为止，普通作物区面积达 80 亩，所种作物，如改良小麦、燕麦、豆类等均获成功。经济作物区面积达 20 亩，甜菜、大麻等作物试验均获成功，甜菜每亩可产 2500 百余斤。蔬菜区也试验完全成功。^[30]1934 年 11 月，蒋介石在绥远之行时，还特意参观了绥远农林试验场，以及为筹备绥远第五届农产比赛会而征集的各种农产品，对其大为赞赏，并当即鼓励傅作义、冯曦等以后应更加注意农业，推广普及并改良籽种，以增加产量。

四、其它

除了以上各项发展农业的措施外，绥远省政府还通过办理农村信用合作社、减轻民负、减轻铁路运费等办法来救济农业和农村。其中以办理农村信用合作社成绩最大。农村信用合作社是针对“绥远历年灾害迭乘，农村经济破产无积蓄，周转不灵、利息奇高、生活艰窘困顿之状臻于极点，以故虽有土地，亦无耕种，坐使田畴荒芜，束手待毙”^[31]的局面而筹设的。绥远省政府认识到“今欲杜绝穷困以防灾荒之不虞，非为农民融通资金，及改善其经济状况不为功。”^[32]傅作义在同乡村工作人员谈话时也谈到绥远农村，异常枯窘，要办合作事业以图救济。^[33]1933 年，建设厅厅长冯曦在制定“救济绥远农村”的三种计划时，又极力强调广设农村信用合作社的重要性。^[34]绥远省合作社的试办成绩明显，“当试办期间，先后成立之外，二十二年有如春笋怒不可遏之势，计成立 30 余处。及二十三年各县，请求设立者，甚为踊跃，尤以归绥为最多，总计全省共有 94 社，社员人数 1784 人，已收款 6560 元。”^[35]合作事业的兴办，为融通农村的资金，促进农业的发展起了重要的作用。

另外，鉴于绥远省丰年谷贱伤农现象，绥远省政府通过减轻铁路运费的办法来促进粮食的外输。绥远归绥、包头、集宁、丰镇、萨县等县均为产粮区，又为粮商聚集地。以交通而言，陆路仅恃平绥铁路之运输，水陆仅由临河、五原、安北，以达包头。由于销路阻碍，运费太高，以致形成谷贱伤农现象。据 1933 年统计，归绥粮食出境不过 1 万吨，丰镇不过 4000 千吨，集宁不过 1 万吨，萨县不过 2000 吨，全省出境之粮不过十之一二。经过绥远政府决定“对待粮食输出，从优待遇，特别减轻收费，并拟定三年减轻之规定。”^[36]此后，绥远农民粮食外运销售的情况才逐渐好转。

至于通过减轻农民负担的措施来救济农民和农村经济，也是绥远省整理财政的一项重要内容，在后文有具体叙述。

总之，傅作义主政绥远时，通过种种措施，使得绥远的农业发展取得了很大的成绩。1933 年，绥远部分县积存的粮食相当可观。归绥县积存谷子 413700 石，萨拉齐积存杂粮 230557 石，包头积存糜子 29062 石，武川积存杂粮 718769 石等。由于粮食的富余，大大活跃了绥远的粮食市场。当时的归绥粮店林立，比较有名的有德兴店、万盛店、义丰店、大德店多家。^[37]据《绥远志略》记述，就连绥东的集宁，“每年出口粮食至少要在七八十万斤以上，小小的集宁城，粮店竟有四十家之多，可见粮食贸易之盛了。”^[38]

参考文献

- [1] 廖兆骏. 绥远志略[M]. 南京: 南京正中书局, 1937. 164.
- [2] 韩梅圃. 绥远省河套调查记[M]. “序言”, 绥远民众教育馆编, 1934.
- [3] 丁君陶. 今日的绥远[M]. 上海: 上海三江书店出版, 1937. 17.
- [4] 廖兆骏. 绥远志略[M]. 南京: 南京正中书局, 1937. 155.
- [5] 绥远概况[M]. 绥远省政府编印, 1933. 21.
- [6] 绥远建设季刊[J]. 绥远省建设厅印, 1931, (8).
- [7] 绥远概况[M]. 绥远省政府编印, 1933. 84.
- [8] 绥远建设季刊[J]. 绥远省建设厅印, 1932, (10).
- [9] 绥远通志稿[Z]. 卷 24: “水利”.
- [10] 丁君陶. 今日的绥远[M]. 上海: 上海三江书店出版, 1937 年. 17.
- [11] 绥远建设季刊[J]. 绥远省建设厅印, 1934, (17).
- [12] 董其武. 董其武日记[M]. 解放军出版社, 2001 年. 20.
- [13] 张新吾. 傅作义一生[M]. 群众出版社, 1995 年. 52.
- [14] 绥远通志稿[Z]. 卷 62: “民变”.
- [15] 樊库. 绥远省地方自治讲义[M]. 绥远省政府编印, 1931 年. 229.
- [16] 黄奋生. 蒙藏新志[Z]. 下册, 北京: 中华书局, 1938. 855.
- [17] 绥远省垦务计划[M]. 绥远垦务总局编, 17.
- [18] [廖兆骏. 绥远志略[M]. 南京: 南京正中书局, 1937. 168.
- [19] 季啸风. 中华民国史料外编[Z]. 第 95 册, “地方杂记” [A] (三). 桂林: 广西师大出版社, 1997. 748.
- [20] 绥远概况[M]. 绥远省政府编印, 1933 年. 37.
- [21] 绥远省垦务计划[M]. 绥远垦务总局编. 17.
- [22] 绥远省垦务计划[M]. 绥远垦务总局编. 13.
- [23] 绥远省垦务计划[M]. 绥远垦务总局编. 39.
- [24] 叶秋. 国防前线的绥远[M]. 上海: 上海生活书店, 1937. 84.
- [25] 乌兰少布. 中国国民党对蒙政策[J]. 内蒙古近代史论丛, 1987, (3). 呼和浩特: 内蒙古人民出版社.
- [26] 白燎原. 1934 年蒋介石归绥之行[J]. 呼和浩特市文史资料. 第 10 辑, 呼和浩特文史资料委员会编.
- [27] 绥远建设季刊[J]. 绥远省建设厅印, 1934, (23).
- [28] 绥远建设季刊[J]. 绥远省建设厅印, 1933, (13).
- [29] 绥远建设季刊[J]. 绥远省建设厅印, 1932, (10).
- [30] 绥远建设季刊[J]. 绥远省建设厅印, 1937, (26).
- [31] 绥远建设季刊[J]. 绥远省建设厅印 1932, (10).

- [32] 绥远建设季刊[J]. 绥远省建设厅印, 1932, (10).
- [33] 傅宜生. 傅宜生讲演集[M]. 绥远省乡村建设训练处编, 1937. 2.
- [34] 季啸风. 中华民国史料外编[Z]. 第 94 册, “地方杂记” [A] (一). 桂林: 广西师大出版社, 1997. 373.
- [35] 季啸风. 中华民国史料外编[Z]. 第 95 册, “地方杂记” [A] (三). 桂林: 广西师大出版社, 1997. 101.
- [36] 廖兆骏. 绥远志略[M]. 南京: 南京正中书局, 1937. 297.
- [37] 内蒙古自治区志·农业志[Z]. 呼和浩特: 内蒙古人民出版社, 2000. 144.
- [38] 丁君陶. 今日的绥远[M]. 上海: 上海三江书店出版, 1937. 34.

Analysis of FuZuoqi's Agro-measures in Suiyuan

Hu Yao-xian¹, Chen Wen-sheng²

(Academy of Mongology Studies, Inner Mongolia university, Huhhot 010021, China)

Abstract: FuZuoqi was appointed chairman of Suiyuan province in August in 1931. To save the current political situation, he took some measures, such as irrigating works, cultivating barren lands, upgrading breeds, establishing county credit unions, alleviating farmer's burden and so on. Because these agro-policies were put in practice, Suiyuan's agriculture acquired many achievements. This article is based on information of Suiyuan province government, by collecting and tidying up some agro-measures. FuZuoqi took to manage Suiyuan, the purpose is to make people understand Suiyuan's agriculture development then and to make a reference to west exploitation now.

Key words: FuZuoqi; Suiyuan; Agro-measures.

收稿日期: 2005-6-21;

作者简介: 1、胡耀先(1968-), 男, 汉族, 河南信阳人, 内蒙古大学蒙学院近现代史所硕士研究生。2、陈文胜(1975-), 男, 汉族, 河南信阳人, 内蒙古大学蒙学院近现代史所硕士研究生。