

历史

饥荒时期俄国粮食储备和救济制度研究

钟建平

【内容提要】自然气候条件和社会状况是影响俄国粮食供应水平的重要因素。在歉收和饥荒年份确保粮食供应,稳定民众生活一直是俄国政府的优先任务。19世纪下半叶至20世纪初,俄国不断完善粮食储备立法,实行灵活的粮食储备形式和救济方式,保证受灾居民的粮食供应。政府和地方自治局共同落实救济措施,多渠道增加市场供给,稳定粮食价格,减轻灾害对民众生活的冲击。为缓解粮食供应紧张局面,俄国政府采取一系列行政措施,促进国内粮食流通和人员流动,限制粮食出口。实施公共工程,推行以工代赈是俄国重要的救灾举措,有助于灾民克服暂时的生活困难,为灾区经济的恢复和发展奠定物质基础。同时应当注意到,公共工程实施过程中暴露出监督不力、工程质量差和滥用权力等问题。

【关键词】饥荒 粮食储备 粮食救济 公共工程

【中图分类号】K512.42 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2017)04-0017-0008

恶劣的自然气候条件长期制约着俄国农业生产的发展,特别是粮食生产。受自然因素和社会因素的影响,俄国粮食产量波动系数明显高于美国、法国和英国等世界主要农业国家。俄国属粮食歉收多发的国家,1851—1901年至少出现19次严重歉收。俄国政府利用多种途径和行政措施,建立多层次粮食储备,扩大国内市场供应,最大限度地满足非常时期居民的粮食需求。

一、粮食储备制度

粮食是民众最基本的生活必需品。俄国疆域辽阔,粮食生产和品种结构分布不均衡,加之交通基础设施落后、地区间粮食贸易不发达,进行一定的

粮食储备以便饥荒时期救济灾民成为必然选择。国家投资兴建储备库和粮库对于保障灾年居民的粮食供应具有双重意义:一是有利于稳定市场,政府通过低价出售储备粮可以平抑粮价,防止价格大幅波动;二是有助于灾民渡过生活难关,利用储备库发放贷款(实物贷款和货币贷款)的职能,向居民提供必要数量的粮食和种子,帮助其维持基本生活和恢复粮食再生产。

18世纪20年代,为解决歉收和饥荒年份居民的粮食供应问题,彼得一世提议修建粮食储备库。1761年2月14日,参议院发布命令,要求皇室、教会、修道院、地主和高级僧侣的粮食和种子储备必须能够满足一年之需,重申饥荒时期地主农民及其家庭的粮食由地主负责。此后,俄国颁布一系列

【作者简介】钟建平,历史学博士,黑龙江省社会科学院俄罗斯研究所资深翻译。

【基金项目】国家社科基金项目《十月革命前俄国国家治理的困境与危机研究》(项目批准号:17BSS036)阶段性成果。

法令规划,调整粮食储备库建设工作。1799年11月29日政府出台法律,要求在全国范围内修建粮食储备库,规定每个登记人口缴纳 $3/8$ 俄石^①春播粮食和3俄石黑麦,每个农民缴纳 $1/2$ 俄升春播粮食和 $1/16$ 俄石黑麦,用于充实粮库储备。但由于实践效果不佳,1819年1月,大臣委员会召开特别会议,就完善国家粮食保障体系问题展开讨论。结果,会议决定取消实物税,要求地主直接承担农民的粮食供应任务。一旦出现农民挨饿的情况,政府将剥夺地主的领地。此外,会议责成各省通过向每个登记人口征收20戈比货币税的方式建立货币储备,以应对饥荒和粮食短缺。

1822年4月,亚历山大一世颁布法令,明确粮食储备原则和减产年份的救济措施。条例规定,各省有义务建立自己的粮食储备,自由选择实行实物储备或货币储备。实物储备主要来源于实物税:每个农民每年缴纳2俄石粮食,其他阶层每年缴纳4俄升粮食,逐年征收,直到存满储备库为止。货币储备则来源于每人每年缴纳的25戈比货币税。各省成立由省长、副省长、一名省首席贵族、两名县首席贵族等组成的省粮食委员会,管理本省粮食事务。省粮食委员会负责收集产量信息、拟定地方储备粮救济措施以及在特殊情况下向国家申请贷款。1834年,《粮食保障条例》和《救济粮储备条例》正式实施,俄国从法律上建立起粮食储备和救济制度。条例规定,国家农民人均储备 $1/2$ 俄石春播粮食和1俄石黑麦或小麦,储备库按年人均2俄升春播粮食和 $1/16$ 俄石秋播粮食的额度补充库容,建立实物储备。货币储备通过征收粮食税的途径形成:每人每年缴纳10戈比粮食税,缴满1卢布60戈比为止。宫廷农民应当参加社会耕种活动。小市民每年缴税15戈比,缴满20年为止^②。国家财产部及其驻各县分支机构统筹国家农民的粮食供应。根据1842年的法律,国家农民每年缴纳6戈比粮食税,缴满48戈比后,税额降至3戈比。主要居民点和重要交通枢纽必须安排粮食储备,以供发生严重歉收和饥荒时使用。

废除农奴制以后,俄国政府调整粮食储备立法。米尔^③开始负责建造储备库,村民大会管理贷款的使用,村长负责村社粮食的保管和分配。储备库的粮食属于专项储备,未经允许处理或发放库存粮食将受到严厉处罚。1862年11月24日政府颁布条例,

规定只能向真正贫困者提供救济,同时责成乡公所监督粮食发放情况。村镇储备库的经营活动由县首席贵族和由贵族选举产生的监督官监督,乡公所和区管理局则负责监督储备库粮食保管工作,防止发生霉变和虫蚀。

1864年俄国进行了省和县地方自治改革,建立了地方自治局和城市杜马^④。根据1874年5月21日法令,政府改革农村粮食储备库管理制度,由县地方自治执行机关履行监督粮库工作的职能。

19世纪70—80年代,地方自治机构对粮食储备方式的态度发生变化,绝大多数地方自治局主张以货币形式向居民供应粮食,结果,村社开始由实物储备转向资金储备。部分地方自治局甚至提出完全取消粮库,废除实物税,向农民征收货币税建立资金储备。内务部对此持反对意见。从19世纪90年代初开始,政府多次召开高级会议,讨论修改粮食条例和粮食储备形式等问题。从可操作性、对民众和社会生活的影响等角度,大多数会议认为,实物储备明显优于资金储备:第一,与货币税相比,实物税更容易征收,偿还实物贷款的压力也比货币贷款小;第二,依靠实物储备,可以第一时间向灾民提供救济;第三,利用实物储备分批发放救济粮能够防止粮价过快上涨,减少非生产性支出,从而有利于恢复生产和生活。综合各种因素,依托储备库建立实物储备是保证歉收和饥荒年份粮食供应的最佳形式。B.Г.普列韦领导的俄国粮食问题专门委员会赞成保留已有粮食储备库,但鉴于地区的经济条件各异,因此不强制各省实行这一制度。基于以上考虑,新粮食条例草案确定实行实物储备,特殊情况下允许以资金储备代替实物储备。1899年3月,条例草案提交国务会议审议。次年6月12日,沙皇批准《农村居民粮食保障临时条例》。

《农村居民粮食保障临时条例》适用于46个欧俄省份(其中包括34个地方自治省份和12个非地方自治省份),涉及建立村社资金储备、粮食储备以及地方粮食工作管理程序等方面。在内务部统一领导下,省公署、县代表大会和地方行政长官负

① 俄石,旧时俄国容量。散体物:1俄石等于209.91升;液体:1俄石 \approx 3.08升。

② Книга М. Д. История голода 1891—1892 гг. в России. Воронеж, 1997.

③ 村社的权力机构。

④ 张建华:《俄国史》,人民出版社2004年版,第108页。

责地方粮食事务。根据条例,村社可以自由选择建立粮食储备的方式,不过储备形式确定之后,如果需要由实物储备转为货币储备,或者相反,由货币储备转为实物储备,则须经省公署同意。决定个别地区必须进行实物储备的管理权限归内务大臣。村社自行保管储备粮。在一个村社由若干个村组成的情况下,每个村可以单独建立粮食储备。村会通过决议并且获得县代表大会批准后,几个村社或全乡可以设立一个储备库。经省公署同意,可以申请省粮食基金贷款建造村社或乡粮食储备库。经县代表大会批准,有权领取粮食救济,但不是村社成员的村民可以建造专门储备库。依规定应按照内务部与财政部规定的规模和村社成员数量建立粮食储备,各省实际执行的标准并不统一,但人均不超过4普特。由省公署确定储备粮的品种,食用谷物不应低于储备总量的2/3。村长负责拟定需交纳粮食建立实物储备的人员名册,经乡长和地方行政长官审核后呈报县代表大会批准。名册有效期5年,期满后,按照上述程序加以调整。名册上的人定期缴纳粮食税构成实物储备:12年时间内,每年每人缴纳不超过1/2普特粮食,交够4普特即为完成纳税任务。经内务部批准,经济状况好的地区可将征收粮食税的期限减至8年。如果赶上丰收年份,征得省公署同意后,县代表大会可以提高当年的粮食税额度,但不得超过1普特。每年收割季节和秋播粮食播种结束后,村社成员应当马上缴纳粮食税。连环保制度不适用于粮食税的征收。如果遭遇荒年,经县代表大会同意,可以延期到下一年收获时缴纳粮食税。村社储备粮只能用于自己的口粮和种子消费,退出村社则意味着失去获得实物贷款和货币贷款的权利。如果各省需向同一个省的减产地区调运粮食,内务大臣应当通过大臣委员会奏请沙皇批准。在地方行政长官领导下,村长、乡长或专职监督官负责监督储备库的正常运营和储备粮的合理消费。村社可以从内部选派或雇用特别管理员来管理粮食储备库。管理员人选须取得地方行政长官同意,而且地方行政长官有权解除前者的工作。

据统计,截至1900年1月,欧俄46个省的8.4万个村社登记人口1700万,建有约9.5万座储备库,库容3100万俄石,储备库建设投资1900万卢布。储备库储备粮食1742万俄石,实物贷款和应收粮食税1317万俄石。到1906—1907年粮

食收购活动前,村社粮食实物储备7350万普特,资金储备3785万卢布^①。阿尔汉格尔斯克省、波罗的海沿岸省份、顿河军屯区等其他欧俄地区以及高加索和西伯利亚地区仍沿用19世纪上半叶的相关法律建造储备库。除村社粮食储备库以外,阿尔汉格尔斯克省和西伯利亚各省还设有国家粮食储备库,后者的主要用途是歉收和饥荒时期向灾民出售粮食。1879年西西伯利亚共有1312座粮食储备库,其中为定居居民存储粮食119万俄石,提供实物贷款75万俄石;为北方异族人存储粮食6.4万普特,提供实物贷款6.5万普特^②。

稳定粮食价格、维护粮食正常流通秩序、调节市场供给是饥荒时期俄国政府的首要任务,粮食资金储备则是实现这一目标的重要手段。地方自治制度实施以后,俄国继续采取实物储备和资金储备相结合的方式保障居民的粮食供应,但废除了强制储备实物的规定,允许村社以资金储备代替实物储备。国家实行三级资金储备制度,即中央、省和地方分别建立应急粮食资金储备。内务部负责中央粮食资金的分配,地方自治局负责调剂省和地方粮食资金。在储备粮管理方面,地方自治机关的职能最初仅限于监督村会对相关条例的遵守情况,后者直接负责村社储备粮的缴纳、储存和使用。1867年12月,贷款(实物贷款和货币贷款)审批权转归地方自治执行机关:贷款额度不超过储备规模的50%,由县地方自治局负责办理,超过这一比例的贷款由省地方自治局审批。

中央粮食基金属于专项资金,来源主要包括农民强制保险金和国家农民缴纳的粮食税,由内务部管理。1870年,俄国中央粮食基金规模为207万卢布,1880年增至736万卢布^③。内务部依据省地方自治局的贷款决议和省长呈文可以向一个省提供5万卢布以下的贷款,期限2—3年。如果一个省申请5万卢布以上的贷款,则由大臣委员会奏请沙皇批准^④。中央粮食基金贷款拨付以后,由省地方

^① Продовольственная кампания 1906-1907 гг. по данным отчетных материалов Министерства внутренних дел. Т. I. СПб., Типография МВД, 1908. С. 36.

^② Носова Е. А. Хлебная торговля западной Сибири во второй половине XIX в. Барнаул, 2007.

^③ Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет. Т. II. СПб., 1909. С. 308.

^④ Книга М. Д. История голода 1891-1892 гг. в России. Воронеж, 1997.

自治局负责发放和偿还工作。对于未实行地方自治制度的省份,省粮食委员会或省长负责申请和分配中央粮食基金贷款。

经过不断实践,俄国的粮食储备制度逐步建立和完善起来,成为饥荒时期稳定粮食市场的关键因素。作为国家粮食储备体系不可分割的组成部分,粮食储备库网络显著提高了受灾省份的粮食供应能力,对稳定居民生活和恢复农业生产,特别是增强粮食生产潜力具有重要意义。实物储备和资金储备相结合的方式更为歉收和饥荒年份的粮食救济提供了灵活选择,有利于减轻灾害的影响。

二、粮食救济

19世纪30年代,俄国出台《粮食保障条例》和《救济粮储备条例》,正式从法律上建立起居民粮食救济制度。此后政府多次进行修改和补充,不断完善粮食立法。相关法律进一步明确了受助对象和救济方式,对歉收和饥荒年份开展粮食救济工作发挥重要指导作用。

可以申请粮食救济的农村居民的范围扩大。根据1900年政府颁布的法律,农村居民既包括属于村社成员、拥有份地的农民,也包括在农村有固定住所、耕种自家或租赁土地的小市民、小镇居民、手工业者和行业工人等。在农村居住、从事农业生产的非村社成员也可以领取救济粮。其他居民的粮食保障问题由其所属的阶层或社会组织解决。1900年6月,政府改革粮食供应制度,把此前由地方自治局管理的专项基金划归城市公共管理局和小市民协会,建立阶层粮食基金。在粮食救济方面,阿尔汉格尔斯克省沿用旧制,同等对待农民和市民。

歉收和饥荒年份的粮食救济形式分为实物救济和货币救济。提供贷款(包括实物贷款和货币贷款)是救助灾民的主要方式,特殊情况下可以发放无偿补助金。在灾民救济的实践中,实物贷款占主导,货币贷款的份额较小,而且只有村社和个人粮食基金可以办理货币贷款。省公署决定,粮食储备库、村社或个人粮食基金以及省粮食基金提供的粮食和种子贷款的偿还期限不得超过3年。按照规定,储备库贷款应以实物偿还,粮食基金贷款应以货币偿还。中央粮食基金在审批贷款时约定偿还期限通常

也为3年^①。

从救济形式看,二者各有利弊。一方面货币救济有利于种植业发达地区迅速组织农业生产,恢复经济建设,提高粮食综合保障潜力,还可以节约粮食储存费用和降低粮食储存损耗,从而更好地满足不同社会阶层的粮食需要。此外,资金储备易于分配。另一方面,实物救济则有助于稳定市场价格,防止粮价异常波动,建立实物储备的支出相对较小,农民更愿意缴纳粮食税而非货币税。发放救济金可能助长官僚主义办事态度,滋生办事拖拉、刁难,而且农民可能挪用救济金满足其他需求,直接发放粮食便可免去这些担忧。

1891—1892年,俄国发生严重歉收。欧俄50个省中,21个省受灾,占42%^②。受灾人口超过4000万。1891年,喀山、奔萨、沃罗涅日、波尔塔瓦、萨马拉、辛比尔斯克、梁赞、切尔尼戈夫等省全部地区,叶卡捷琳诺斯拉夫、维亚特卡、库尔斯克、卡卢加、下诺夫哥罗德、奥廖尔、奥伦堡、彼尔姆、图拉、坦波夫、乌法、哈尔科夫、赫尔松等省大部分地区和其他省的部分县发生农业歉收。42个县(850万人口)大幅减产,人均粮食产量不足3普特。63个县(人口超过1000万)的人均粮食产量3—6普特^③。奥伦堡省、沃罗涅日省和喀山省的灾情尤其严重。

俄国政府成立非常委员会,组织救灾工作。国家通过向受灾省份拨付财政救济资金,为灾区采购粮食和燃料,设立灾民饮食站和实施公共工程等多种途径,向灾民提供生产和生活救助。为减轻灾民负担,铁路等部门下调农产品运输费率,为灾区人员和货物运输提供诸多优惠。政府制定一系列农业措施,立足长远确保农业稳定发展,从科学实践层面扶持农民经济。

地方自治局积极投入到救灾活动中,收购并发放救济粮,为灾民发放生活救助金。沃罗涅日省地方自治执行机关使用政府贷款采购逾500万普特粮食供应给居民,同时组织向其他受灾省份输送粮食

^① Продовольственная кампания 1906-1907 гг. по данным отчетных материалов Министерства внутренних дел. Т. I. СПб., Типография МВД, 1908. С. 43.

^② Б. Н. Митрофанов: 《帝俄时代生活史》,张广翔、许金秋、钟建平译,商务印书馆2013年版,第534页。

^③ Першин П. Н. Аграрная революция в России. Кн. 1. От революции к революции. М., 1966. С. 47-48.

并监督粮食的分配。非常时期，地方自治局打破常规，采取一系列紧急措施应对灾害：不经村社同意大量收购粮食，不经米尔允许分配贷款，不经未受灾村社同意调用其库存粮食，自行确定救助金额度等。此外，地方自治局扩大救助范围，将哥萨克、小地产贵族、小市民和骑士等无权领取救济粮的群体纳入救济体系。

中央粮食基金、地方粮食基金和村社实物储备构成粮食救济的来源。设立中央粮食基金旨在弥补地方资源的不足，当地方无力满足灾区粮食和播种需要时，可以向中央粮食基金申请贷款。如果中央粮食基金出现亏空，那么政府将额外投入预算资金用于救灾。地方资源包括村社实物储备、村社粮食基金、个人粮食基金和省粮食基金。从1891年到1900年，俄国的省粮食基金规模由1832万卢布增至2023万卢布，同期村社实物储备和粮食基金由2360万俄石增至2520万俄石。1900年，用于向小市民提供粮食救济的阶层粮食基金为350万卢布^①。个人粮食基金的用途是向不属于村社成员但有权获得粮食救助的农民提供帮助。此外，从19世纪80年代起，根据地方自治局代表会议的倡议，县地方自治局开始从其税收中提取一定比例的资金建立地方自治局粮食基金。该项基金规模不大，仅33个县的资金规模达到2.5万卢布，其余248个县最多不超过5000卢布^②。

1891—1892年饥荒以前，政府财政援助的规模较小。1882年条例规定，只有丧失劳动能力者可以申请贷款，通常一户家庭的救助金不超过29戈比，而且申请贷款的条件是村社连环保。由于额度低、限制多，实际使用贷款数量有限。1891年，俄国农业严重减产。与1883—1887年的年均产量（3.08亿俄石）相比，1891年欧俄50个省的粮食产量（2.28亿俄石）减少了8000万俄石，下降26%^③。小麦、黑麦、燕麦和荞麦等粮食作物产量降幅最大。1891—1892年，为解决居民粮食供应短缺问题，除实物储备以外，政府共支出1.5亿卢布粮食和种子贷款以及救济金。

1891年，沃罗涅日省各类粮食产量只有322万俄石，与1883—1887年平均水平相比下降近70%^④。人均产量仅1.2俄石。为支持沃罗涅日省稳定和恢复生产，政府投入大量财政资金。贷款类别可分为居民粮食贷款、播种贷款和牲畜饲料贷款

三类。1891年政府向沃罗涅日省地方自治局提供各类贷款615万卢布，其中居民粮食贷款200万卢布，播种贷款190万卢布，地方粮食收购特别贷款170万卢布，牲畜饲料贷款55万卢布（其中购买豆饼贷款5万卢布）。次年，国家为沃罗涅日省提供920万卢布贷款。饥民救济粮标准为成年人每月40俄磅，儿童每月20俄磅。哺乳期的孩子和有劳动能力者不享受粮食救济。1891—1892年，国家共向沃罗涅日省提供1500多万卢布贷款，人均6卢布^⑤。布图尔利诺夫卡、博布罗夫、博罗沃耶、休奇耶、利斯基等地设立售粮点，按照国家规定价格向居民出售粮食，每人最多可购买3普特。1891年6月，沃罗涅日省省长E.库罗夫斯基宣布面包实行限价，打击投机活动。除提供贷款购置日用品和设备以外，政府还从农村粮食储备库向移民提供购粮贷款。1896年冬季，鄂木斯克县鲍里索夫卡村42户农户因1895年减产获得170.86卢布购粮贷款^⑥。

国际粮食援助是解决受灾省份粮食供应问题的途径之一。来自个人以及国外的（尤其是从美国来的）赈灾物资，同样也有助于克服危机^⑦。1891—1892年饥荒时期，美国明尼苏达州发起援助俄国饥民运动，并成立专门委员会，组织和实施粮食援助工作。这一倡议得到近30个州的响应。纽约和哈得孙河中央铁路公司建议免除援俄粮食的运费、保险费和仓储费，得到运输协会的同意。1892年3月底，两艘美国运粮船抵达利巴瓦港。4000多吨粮食分别运往萨马拉、辛比尔斯克、梁赞、下诺夫哥罗德、奔萨、奥伦堡、坦波夫、萨拉托夫、沃罗涅日、图拉、乌法和彼尔姆等城市，并迅速发放到灾民手中。次月，美国运粮船停靠里加港，粮食援助陆续运送到16个中部和伏尔加河沿岸省份。晚些时候，一批美国粮食运抵彼得堡港。这一时期，

① Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет. Т. 2. СПб., 1909. С. 308.

② Книга М. Д. История голода 1891—1892 гг. в России. Воронеж, 1997.

③ Ермолов А. С. Неурожай и народное бедствие. СПб., 1892. С. 16.

④ Там же. С. 20.

⑤ Книга М. Д. История голода 1891—1892 гг. в России. Воронеж, 1997.

⑥ Морозов А. Указ. соч. С. 5.

⑦ [美] 沃尔特·G. 莫斯：《俄国史》，张冰译，海南出版社2008年版，第133页。

美国向俄国提供的粮食超过1万吨^①。这是历史上俄国首次接受美国人道主义粮食援助。

此外,为应对粮食危机,俄国政府通常采取行政措施,稳定国内市场粮食供应。1891—1892年饥荒时期,政府颁布粮食出口禁令。从1891年8月15日起,禁止出口黑麦、黑麦面粉和黑麦糠,10月16日出口禁令扩大到其他各类粮食及其制品(小麦除外),11月3日起禁止出口小麦及其制品。1892年,摸清国家粮食储备情况后,政府逐步取消出口限制:1月7日批准向挪威出口粮食,4月30日取消玉米和燕麦出口禁令,6月4日取消各类粮食出口限制(黑麦和黑麦面粉除外),8月7日全面取消出口禁令。为加强对灾区的粮食援助,1891年7月26日,政府下调运往歉收省份的粮食运价,铁路部门凭地方自治执行机关的特别证明给予优惠运价。9月7日对牲畜饲料运输实行优惠运价,9月21日起免费运输捐赠物资。临时转运牲畜到有饲料的地方以及到其他地区寻找工作的农民乘车享受优惠运价。1891—1892年饥荒时期,按照优惠运价运输粮食8760万普特,免费运输粮食420万普特。

三、实施公共工程

组织公共工程,实行以工代赈是俄国救济灾民的重要创举。19世纪90年代初严重饥荒时期,俄国政府采取多种措施进行救助:一方面通过国家补贴消除饥荒后果,利用国家粮食基金向受灾省份提供贷款;另一方面鼓励居民依靠自身力量解决粮食需要,吸引具有劳动能力的受灾家庭成员参加公共工程。

政府高度重视赈灾工作。为推进公共工程的实施,政府在彼得堡成立灾区公共工程总局,下设技术部、财务部和办公室三个部门。总局局长负责全俄公共工程的组织,各省的项目由公共工程总局地方分局在省长领导下具体实施。地方分局局长由总局局长全权代表,或经所在省省长同意从当地绅士中选举出来的人选,或经内务大臣批准由总局局长任命的人选担任。

1891年12月18日,特别会议召开灾区公共工程第一次大会。特别会议成员包括内务大臣И.Н.杜尔诺沃、财政大臣И.А.维什涅格拉茨基和

国家检查员Т.И.菲利波夫。里海东岸铁路局原局长М.Н.安年科夫统筹公共工程的组织事务。政府依据《实施公共工程拨款程序条例》和《歉收省份会计工作规则》管理公共工程的财务活动。

特别会议确定了计划实施的公共工程清单。工程类别分为林业工程、建设工程、土地工程、引水工程以及手工业生产。根据各省的实际情况,提出不同方案。喀山省、萨马拉省、坦波夫省和沃罗涅日省修建公路;下诺夫哥罗德省、辛比尔斯克省、萨拉托夫省、奔萨省、萨马拉省、坦波夫省和沃罗涅日省修缮土路。在所有歉收省份以及弗拉基米尔省、诺夫哥罗德省、特维尔省清理2.5万俄亩国有森林。完善下诺夫哥罗德市的市政设施,在托博尔斯克省修建道路,修建新罗西斯克—苏呼姆公路。萨马拉省兴修灌溉设施,修建机械化粮仓网络,建设道路附属设施,在萨马拉市附近购置桥梁材料,修建河湾以备冬季停靠船只。梁赞省、图拉省、奥廖尔省、坦波夫省和沃罗涅日省的10个县建造池塘和拦河坝,16个省修建教会学校和教区学校。

在1891—1892年歉收和饥荒省份组织公共工程的同时,内务大臣向45个省的省长发布通报,建议各省召开粮食会议,讨论公共工程管理制度、组织方式、最有效的工程种类以及工程资金来源等问题。

各省粮食会议对公共工程管理制度和组织方式的讨论最热烈,而且存在明显分歧:一些省份的粮食会议赞成把工程的管理和组织交给地方自治局,另一些省份的粮食会议则主张把这项工作交给地方行政机关,或政府专门任命的全权代表。维亚特卡省粮食会议特别委员会和梁赞省粮食会议提出以劳动组合的形式组织公共工程。按照他们的方案,应当按工程区结成劳动组合,推选有文化、办事能力强的农民担任组长,负责核算工程量、保证工程进度和向地方自治执行机关呈送已完成工程周报表,以便及时结算工钱。关于工程种类的选择,多数省份的粮食会议支持优先修建道路、实施引水工程和人工造林^②。

^① Китанина Т. М. Хлебная торговля России в конце XIX - начале XX веков. СПб., 2011. С. 107.

^② Рогожина А. С. Организация общественных работ в Российской империи во время голода 1891-1892 гг // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2015. № 36. С. 105.

实施公共工程的设想得到积极回应。特别会议刚结束,各地便发来大量申请,地方自治局和城市的反应最迅速。根据1891年12月19日奥廖尔省地方自治局代表会议决议,各县地方自治局代表会议召开大会,解决省地方自治局代表会议拟定的公共工程的有效性和合理性问题。最终,奥廖尔省地方自治局计划申请206.41万卢布用于省内实施各类公共工程,地方自治局自己承担66.283万卢布的偿还责任。奥廖尔市、姆岑斯克市和博尔霍夫市申请38.85万卢布公共工程投资。

在实施的过程中,建设工程支出303.9516万卢布,包括修建机械化粮仓、粮库、教堂和学校。特别会议计划建造机械化粮仓和普通粮库55座,实际建成43座。土地工程支出137.5655万卢布,以完善城市设施为主。引水工程最令农村居民受益。这些工程集中在两个歉收地区:伊尔吉斯河(萨马拉省)和顿河流域(图拉省、奥廖尔省、梁赞省、坦波夫省和沃罗涅日省的部分县)。引水工程改善了当地的土壤和气候条件,深受民众欢迎。地方积极配合国家的救灾举措。图拉省向公共工程总局申请挖掘434处池塘,其中大部分申请承诺返还总局投入的资金。萨马拉省的公共工程取得很大成效。不过,林业工程的实施遇到极大困难,计划投入资金345.631万卢布,而实际上工人只领到162.21万卢布工资。由于招收不到减产省份的农民,诺夫哥罗德省的森林清理工程最后只能靠当地居民来完成。

为应对1891—1892年歉收和饥荒,国家投入1407.6647万卢布实施筑路、土壤改良、植树、建设消防设施等公共工程,同时,从事救灾工作的中央和地方机关行政支出为82.8848万卢布。从1892年到1894年6月,共有88076人参加公共工程^①。奥廖尔省、奔萨省、下诺夫哥罗德省、萨马拉省和梁赞省的公共工程需求最大,这些省份的工人工资总额为581.2945万卢布,占公共工程支出的39%。参加公共工程的受赈济者的平均工资为4卢布。可资比较的是,当时粮食平均价格为每普特1.1卢布^②。

受灾省份也大力兴建公共工程。1891年,沃罗涅日省为瓦西里耶沃、赫列诺沃耶、瓦卢伊基、下杰维茨克、扎顿斯克等林区拨款1.1万卢布,实施修路、架桥、疏挖沟渠、清理枯树和开辟林间通

道等公共工程。政府组织灾区民众修建铁路。库尔斯克—基辅、库尔斯克—沃罗涅日、奔萨—哈尔科夫等铁路吸收灾民参加部分路段的建造工作,最高工资18卢布。按照规定,受灾省份居民可以参加铁路建设,条件是确实生活贫困,而且实行连环保制,以8—12人劳动组合形式参加公共工程。

1901年,干旱造成俄国中部黑土带部分地区、乌克兰东部地区、伏尔加河中下游省份、乌拉尔山脉西麓地区、西伯利亚和中亚地区严重歉收。与前5年平均水平相比较,萨拉托夫、萨马拉、辛比尔斯克、乌法、喀山等省的粮食产量下降30%—50%。为防止粮价上涨,同年8月,内务大臣Д.С.西皮亚金签署命令,责成地方自治局按照固定价格采购粮食出售给民众。农业部和国家财产部、交通部吸收灾民志愿者参加运输建筑材料、伐木等公共工程,日工资35—50戈比。如果领取最高日工资50戈比,工人需要自己负担伙食费。许多地方自治局陆续推出地方公共工程计划。辛比尔斯克地方自治局计划改善交通状况,整修道路,修建水库和拦河坝,整治土地,绿化沙地等。1901年下半年,根据地方自治局的倡议,萨拉托夫市实施伏尔加河治理工程,清理沙滩,疏浚河道。萨拉托夫省出台计划,开展筑路、建桥、清理和浚深湖泊、修筑河坝、打井等公共工程,向地方自治局提供500万卢布修路贷款。

公共工程实施过程中也暴露出一些问题。修建教堂、机械化粮仓需要具备专门技能的人员,不可避免地限制了灾区普通劳动力的工作机会。相关部门对工程质量监督不力,导致质量问题频发。辛比尔斯克省地方自治局申请拨款12820卢布修缮公共工程总局修建的桥梁和乡间路,因为后者无法通行。坦波夫省利佩茨克县新村农民也提出类似申请。公共工程总局违反规定,随意支配工程资金,造成巨大浪费。尽管如此,组织社会工程,以工代赈仍值得大力提倡。这项措施既使灾民获得必要的收入和基本生活保障,也为地方经济的恢复和长远发展奠定了物质基础。

(责任编辑 靳会新 刘阳)

① РГИА, ф. 389, оп. 1, л. 7, л. 28.

② Доклад губернской земской управы о народном продовольствии. Воронеж, 1893. С. 3.

Study on the Grain Reserves and Relief System of Russia During the Famine Period

Zhong Jianping

Abstract: Ensuring food supplies in poor harvests and years of famine has been a priority for the Russian government. From the late of 19 to early 20th centuries, Russia improved its grain reserves and relief legislation, implemented flexible food reserve forms and relief methods, and ensured the food supply to the affected residents. The government and the local autonomy bureaus jointly carried out relief measures, increasing market supply through multiple channels, stabilizing food prices and mitigating the impact of disasters on people's lives. To alleviate the shortage of food supplies, the Russian government adopted a series of administrative measures to promote domestic food circulation, personnel flows and restrict grain exports. Public works and work relief that introduced by Russian government were important relief efforts, which will help the victims to overcome the temporary difficulties and lay a material foundation for the recovery and development of the affected areas. Nevertheless, it should be noted that the supervision, poor quality and abuse of power were exposed during the implementation of public works.

Keywords: Famine; grain reserve; grain relief; public works

Формирование запасов зерна и система оказания помощи в голодные годы в России

Чжун Цзяньпин

【Аннотация】 Природно-климатические условия и социальная обстановка – это основные факторы, влияющие на продовольственное обеспечение в России. Обеспечение поставок продовольствия и стабилизации жизни людей в неурожайные и голодные годы являлось одной из приоритетных задач российского правительства. В конце XIX начале XX вв. в России происходило усовершенствование законодательства, касающегося формирования запасов зерна, для обеспечения поставок продовольствия жителям пострадавших регионов формировались гибкие способы пополнения и распределения ресурсов зерна. Правительство совместно с органами местного самоуправления осуществляло меры по оказанию чрезвычайной помощи, через разные каналы увеличивалась поставка продовольствия на рынки, стабилизировались цены, что позволяло смягчить последствия стихийных бедствий. В целях ослабления напряженности с поставками продовольствия, российским правительством был принят ряд административных мер, направленных на стимулирование движения внутренних продовольственных потоков, перемещение населения и ограничение экспорта продовольствия. Реализация общественных проектов, предоставление возможности работы вместо выдачи пособий – эти основные меры российского правительства по оказанию помощи пострадавшему населению эффективны для преодоления временных трудностей, они помогают заложить материальный фундамент для возрождения экономики и развития пострадавших регионов. Однако следует отметить и такие проблемы, как слабый надзор за реализацией общественных проектов, плохое качество работ, злоупотребление властью и др.

【Ключевые слова】 Неурожай; запасы зерна; продовольственная помощь; общественный проект