

建国以来中国共产党的华侨华人救灾政策分析

张赛群 汤兆云¹

(华侨大学 政治与公共管理学院 福建 泉州 362021)

[摘要] 新中国华侨华人救灾政策呈现出阶段性变化,在不同阶段,党和政府对华侨华人救灾的参与态度和开放程度不同,并呈现出政策优待、统筹化与法制化趋势明显、动员组织与政策激励并存、加强服务管理等特征。这一政策演变与民族情感和历史文化传统、主流国际救援观念、国内外形势等均有一定的关系,并在事实上对华侨华人参与新中国救灾的规模、流向、程度等方面产生了重大影响。

[关键词] 华侨华人; 救灾政策; 新中国

[中图分类号] D634; D632.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2021)01-0016-08

DOI: 10.13967/j.cnki.nhxb.2021.0003

中国共产党十九届五中全会强调,必须坚持党的全面领导,充分调动一切积极因素,广泛团结一切可以团结的力量,形成推动发展的强大合力。华侨华人^①是我国的“独特优势”,他不仅是“可以团结的力量”,还是中国救灾^②事业的重要参与力量,捐赠是其参与的主要方式。目前学界对华侨华人单次救灾表现的研究较多,个别学者还关注了华侨华人参与的特点和动机^③,但对新中国党的华侨华人救灾政策的研究则较为罕见。由于华侨华人救灾政策既不同于一般的国际救援政策,也不同于一般的侨捐政策,而且这一政策事实上对华侨华人参与中国救灾的规模、方式、程度等影响甚大,因此,本文拟对其演变、特征、影响因素等进行分析,以推动华侨华人与中国救灾事业相关研究的发展。

一 新中国党的华侨华人救灾政策的演变

依据党和政府对华侨华人中国境内救灾的态度和相应管理举措,新中国华侨华人救灾政策大致可以分为以下几个阶段。

(一) 1949—1965年 纳入一般侨汇侨捐阶段

基于建国初期复杂的国际环境,党和政府对灾害救助坚持自力更生原则,基本拒绝接受外国政府和国际组织的援助^[1]。然而,华侨华人救灾传统上属于侨捐公益事业范畴,党和政府对此并不完全

排斥。

中央人民政府华侨事务委员会(简称“中侨委”)主任何香凝在1950年元旦对华侨的新年讲话中表示“我们热烈诚恳地欢迎海外华侨,发扬革命的传统,加倍地帮助祖国,参加建设新中国的伟大光荣事业。”^[2]表明中侨委对“侨援”持欢迎态度,但这一态度其时主要针对侨汇,对侨捐仍较为谨慎。1950年6月,中侨委在答复广东省关于华侨自愿捐助款项应否接受的问题时,就传达了其时周恩来总理“为体念海外华侨处境日艰,中央及地方都不向华侨募捐”的指示精神,同时指出“如系自动(不带丝毫勉强)捐款赞助福利事业,似亦未便固拒,有此种情形,应先行呈核。”^[3]可见,当时我们秉持不募捐、不拒绝的相对保守态度。但随即朝鲜战争的爆发使这一态度有所转变,1950年9月,政务院批准了《国外捐赠慈善物品报运进口暨免税暂行办法》,表明我国准备接受国外捐赠物资。1951年6月,何香凝在中侨委第一次侨务扩大会议上明确表示要发动归侨、侨眷、华侨捐献飞机大炮运动,捐献更多的“华侨号”飞机、坦克、大炮^[4]。可见,此时中侨委对待侨捐的态度趋于积极。

之后,出于争取外汇的需要,1955年《国务院关于贯彻保护侨汇政策的命令》和同年中国人民银行

[收稿日期] 2020-08-18

[基金项目] 华侨大学专项经费资助项目“华侨华人研究”资助(编号:HQHRZD2018-02)

[作者简介] 张赛群(1975—),女,湖南沅江人,华侨大学政治与公共管理学院教授,博士。

¹ 华侨大学政治与公共管理学院教授,博士生导师。

总行、华侨事务委员会《关于过去侨汇工作状况和改进今后工作的报告》均对侨捐持鼓励态度,后者表示华侨募款回国兴办公益事业,“应当欢迎并给予支持”^{[5]976}。但整体而言,在此期间对侨捐的态度仍有所保留,如根据国务院1959年《关于国外侨胞和港澳同胞赠送人民公社和其他单位的物资的审批和免征关税的规定》及1964年《关于华侨和港澳同胞捐资兴办公益事业问题的通知》,虽然侨捐公益物资一般予以免税进口,但严禁各地劝募,即便自愿捐赠的公益款物审批手续也十分严格,价值超过人民币1000元(本文未特别标注者均为人民币)者,须由省级政府转报中央侨汇工作小组批准后方可接受。还要求尽量将外汇调回国内,由国内供应他们兴办公益事业所需要的物资^[6]。这与其时争取外汇的考虑有关。

这一时期,对华侨救灾之事较少单独提及,但对于国内归侨、侨眷抗灾则持鼓励态度。1958年何香凝明确表示,侨眷、归侨应该把侨汇余资等用在生产上,以便在一、二年内争取基本消灭侨区的水旱灾害^[7]。显然,这一倡导是从防灾角度提出的。实践中,地方层面个别地区利用侨汇救灾的迫切之心,曾出现了以机关、团体名义向国外侨团和华侨劝募,或擅自派人出境招募侨捐的现象^④。广东梅县罗坑乡信用社也曾以“旱灾”为由,“动员”侨眷认额存款和制订全年存款计划^{[5]973}。实际强迫侨眷储蓄,限制侨汇使用。

整体来看,这一阶段由于新中国初建,国际国内形势较为不利,党和政府对于侨捐及国外救灾援助均较为谨慎,华侨华人救灾被纳入一般的侨汇、侨捐政策中加以管理。

(二) 1966—1977年,拒绝接受阶段

“文革”期间,华侨捐赠被诬为“破坏自力更生”,一些曾经热心捐赠的华侨、归侨、侨眷受到迫害,严重挫伤了华侨华人捐赠的积极性。在能否继续接受侨捐的问题上,1969年3月,广东省革委会颁布了《关于严禁向华侨、港澳同胞发动捐献问题的通知》,严禁以任何名目、任何形式向华侨华人、港澳同胞发动捐献,对华侨华人、港澳同胞的捐献一般要婉言谢绝,说服不了的,必须逐级审查上报经批准方可接受^⑤。实际拒绝接受侨捐,救灾参与也是如此。

(三) 1978—1979年,恢复接受阶段

1978年1月国务院侨务办公室成立,侨务领域

开始拨乱反正,各项侨捐政策逐渐恢复。而随着侨捐政策的逐渐恢复,华侨华人的救灾热情被重新调动起来,并获得了党和政府的肯定。1979年江苏溧阳县发生地震灾害,当地政府欣然接受了东京华侨总会、大阪华侨江苏同乡会的捐赠。

(四) 1980—1998年,纳入国际救援阶段

1980年,党和政府接受国际救灾援助的政策有所松动。这年3月,海关总署《关于接受援助项目进口设备等准予免税的通知》要求,联合国所属组织或其它国际组织无偿向我国提供的技术资料 and 物资设备等,经批准,准予免征进口关税和工商税^{[8]539}。这表明我国准备接受并优待国际组织的无偿捐赠。10月,国务院批转的《关于接受联合国救灾署援助的请示》表示“今后我国发生自然灾害时,可及时向救灾署提供灾情,对于情况严重的,亦可提出援助的要求。”^⑥其后,我国国际救援政策虽曾有所反复,但接受外援的方针自此便确定下来。1991年7月11日,中国国际减灾十年委员会向国际社会发出支援灾区的紧急呼吁。此后,中国开始积极、主动地接受救灾外援。

对于华侨华人救灾捐赠,国务院1981年《关于处理国际上对四川水灾救济问题的请示》中明确表示“对国际友人和爱国华侨个人的捐助,一般可接受。”^⑦1987年《关于调整接受国际救灾援助方针问题的请示》中也表示“外国民间组织和国际友人、爱国华侨主动提供捐赠,一般可接受。”^{[8]547-548}可见,此时我国已将华侨华人救灾捐赠纳入国际救援中一并管理,同时根据改革初期的侨捐政策,一般侨捐救灾公益物资可以免税进口。

在能否劝募的问题上,1990年之前,任何单位和个人仍不得向海外华侨华人和港澳同胞进行劝募。直至1990年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强内地单位在港澳地区募捐集资管理的通知》才明确肯定了港澳地区救灾募捐的必要性和合理性^⑧。之后,由于各地募捐活动过于频繁,且不尽合乎程序,1996年出台补充通知,强调在港澳地区募捐集资要按照中央规定严格控制^[9]。同时,由于此期港澳台胞救灾物资增多,对其的使用也有所强调。如根据1989年《国家外汇管理局关于对华侨港澳台同胞捐赠外汇参加外汇调剂的暂行规定》,各级政府接受华侨、港澳台同胞为支援本地区救灾捐赠的外汇,允许参加调剂^[10]。这有助于调动华侨华人的捐赠热情。之后,1994年7月《民政部

关于港澳台同胞救灾捐款使用办法的通知》和1996年8月《民政部关于香港同胞救灾捐款使用办法的通知》主要对港澳台同胞救灾捐款的具体使用予以规范。

总之,在此期间我国已开始接受国际救灾援助,并将华侨华人救灾捐赠纳入国际救援中一并管理。1990年后我国开始允许合乎程序的港澳救灾募捐,并出台了专门政策对侨捐救灾款物的使用加以管理。

(五) 1999年以来,纳入社会公益救灾阶段

这一阶段,主要将华侨华人救灾纳入整个境外救灾,并将境外救灾纳入整个社会公益救灾活动中统一管理,专门政策明显减少。而1999年《中华人民共和国公益事业捐赠法》(以下简称《捐赠法》)和2016年《中华人民共和国慈善法》(以下简称《慈善法》)的颁布实施,标志着中国公益事业走上法制化轨道。

与前期不同的是,1999年《捐赠法》明确将“救助灾害”划归到“公益事业”范畴,而2016年的《慈善法》明确了慈善活动包括“救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成的损害”,并将慈善服务纳入慈善活动当中,从而拓展了慈善方式。同时,依据《捐赠法》2000年5月民政部颁布《救灾捐赠管理暂行办法》,专设“境外救灾捐赠”篇章,对就灾后国际救灾援助的呼吁、接收主体、接收外汇方式等做出具体规定^[11]。2008年4月民政部颁布了《救灾捐赠管理办法》,对之进行补充修订。另外,2003年《民政部关于进一步规范境外救灾捐赠物资进口管理的通知》,以及2006年国务院办公厅《国家自然灾害救助应急预案》(后多次修订),2008年《中华人民共和国防震减灾法》等法律法规中的相关条款,共同形成了较为完备的国际救援政策法规。这些也为调整华侨华人救灾活动提供了法律依据。

这一时期,华侨华人救灾仍享受进口税则优待,如1999年《捐赠法》强调境外公益性捐赠物资减征或者免征进口关税和进口环节的增值税。国内侨企的救灾捐赠支出,根据1993年《企业所得税暂行条例》在年度应纳税所得额3%以内的部分,准予扣除。2007年后这一免税税额升至12%。涉侨基金会等组织从事公益救灾事业,按照1999年的《捐赠法》和2004年的《基金会管理条例》(后多次修订),依法享有税收优惠政策。2007年财政部和税务总局《关于公益救济性捐赠税前扣除政策及相关管理

问题的通知》,将税收优惠政策的范围扩大到在民政部登记注册的所有非营利的公益性社会团体和基金会^[12]。

此期,相关部门非常重视救援资金的监管问题。如2008年汶川地震发生后,中央纪委等五部委联合下发《关于加强抗震救灾资金物资监管的通知》,国务院办公厅也下发《国务院办公厅关于加强汶川地震抗震救灾捐赠款物管理使用的通知》,对抗震救灾资金物资的监管提出了明确要求^[13]。为加强海外华侨华人抗震救灾捐赠款物的监管,国侨办成立了抗震救灾捐赠款物管理使用领导小组,对抗震救灾资金物资管理使用情况进行全方位监督。

可见,此期华侨华人救灾被纳入整个社会公益救灾中统筹管理,同时华侨华人救灾方式有所拓展,管理得以强化。

二 新中国党的华侨华人救灾政策的特点

除阶段性特征外,新中国党的华侨华人救灾政策还有一些与其它侨捐政策或境外救灾政策不一样的特征。

(一) 政策优待

政策优待既体现在与境外政府或国际组织参与中国救灾事业的政策比较中,也体现在与一般国外民间组织与个人参与中国救灾事业的政策比较中。中国是一个自然灾害频发的国家,新中国成立以来,党和政府对待国际援助经历了从拒绝到逐步接受,再到积极争取的演变过程。从1949年到1979年,尽管中国遭遇了多次严重的自然灾害,但这30年间,我国基本拒绝一切国家政府和国际组织的援助,只是有原则地接受了少量个人援助。直至1980年10月,我国才同意接受联合国救灾署援助,并将侨捐救灾事业纳入其内管理。在此之前,我国是将华侨华人救灾捐赠列入个人捐赠范畴,视为华侨华人兴办家乡公益事业的一部分,除“文革”特殊时期外并不拒绝。同时,由于在外援中对侨胞救灾另眼相待,因而也有一些专门针对侨胞救灾的政策出台,这使得即便与一般的国外个人捐赠相比较,华侨华人救灾政策仍然有其独特之处。而且,地方层面也有一些优惠政策。如根据1982年《关于加强华侨和港澳同胞捐赠进口物资管理的通知》,侨捐物资价值在一万元以上的,由省、自治区、直辖市人民政府批准;价值在一万元以下的,由省、自治区、直辖市人民政府侨务办公室批准。但实际上粤、闽、沪等省

(市)将权限下放到市、地、县审批,价值一度放宽到2~50万元。如1984年上海市政府《关于华侨捐资举办公益事业的若干规定》就提出,华侨捐资价值在50万元以下的,可报市侨办批准^[14]²⁸⁷。为制止一些地方假借捐赠名义逃避关税,1984年10月国侨办、海关总署《关于加强捐赠进口物资管理的意见》对此予以纠正^⑨。但即便如此,地方政策仍较中央宽松,如根据1986年《广东省人民政府办公厅关于进一步加强捐赠进口物资管理工作的通知》,省侨办的审批额度为2万元以下的一般捐赠物品^⑩。政策上的优待,使得侨捐救灾事业长期得以较好地发展。

(二) 统筹化和法制化趋势明显

建国初期,由于我国尚不接受外国政府和国际组织的救灾援助,因而将华侨华人救灾援助纳入一般的侨汇侨捐政策中进行管理。自1980年起,我国开始有条件地接受国际救灾援助,并在相关规定中明确将华侨华人救援纳入其中一并管理。1990年起开始允许在港澳地区募捐。1991年我国开始主动接受国际救援,同时对“侨援”的态度也积极起来。此外,基于华侨华人救灾的重要性和特殊性,我国仍对华侨华人救灾捐赠有一些专门的规定,即在纳入国际救灾援助的同时,还留有一定的口子。但自1999年《捐赠法》颁布后,华侨华人救灾援助就和国际救灾援助一起整体被纳入整个社会救灾活动中统一管理,这在1999年《捐赠法》、2000年《救灾捐赠管理暂行办法》、2008年《救灾捐赠管理办法》、2008年《中华人民共和国防震减灾法》、2016年《慈善法》以及国内相关税法等法律法规中均有明确体现。而且,这些法律法规的颁布也表明华侨华人救灾活动日益纳入法制化轨道,这体现了我国救灾参与制度的进步。

(三) 动员组织和政策激励并举

为争取华侨华人救灾援助,一方面党和政府以税收优待、表彰等进行政策引导和激励;另一方面,也大力开展动员组织活动。

政策引导和激励除前述税收优待外,还包括各地侨捐表彰政策,含侨捐管理条例中的表彰条款和专门的表彰政策,如1996年《福建省华侨捐赠兴办公益事业表彰办法》(后多次修订)、1997年《漳州市华侨捐资兴办公益事业表彰办法》等。据此,各级政府会举办各类表彰活动,对参与中国救灾事业贡献突出的华侨华人和港澳同胞予以各种形式的表

彰。事实上,每次赈灾活动之后,华侨华人的突出表现均会得到党和政府的高度评价。如1991年华东水灾发生后,菲华联谊会会长佟刚因在华社组织募捐救灾活动中表现突出,中国驻菲律宾使馆颁给他印有中华人民共和国印章的感谢信^[15];2008年汶川地震发生后,向灾区捐出巨款的泰国正大集团董事长谢国民先生及夫人携团前往安徽考察,5月16日,国侨办主任李海峰专程从成都赶赴安徽看望,并代表国侨办感谢谢先生及其他华侨华人在关键时刻伸出援助之手等^[16]。

相比其它公益活动,党和政府对侨胞救灾的动员和组织较为频繁,也非常具有针对性。如前所述,在地方层面,建国初期就曾出现向华侨华人劝捐或赴境外发动侨胞捐献之事,以至于中央政府三令五申强调救灾捐赠的自愿原则。而自1990年党和政府允许在港澳地区进行募捐之后,中国各级政府和相关团体对侨胞救灾的动员和组织就更加频繁。以中央层面为例,2008年1-2月发生了雪灾,国侨办先后两次启动“侨爱工程—抗雪救灾温暖行动”;5月12日汶川地震发生后,国侨办于次日紧急启动“侨爱工程—抗震救灾温暖行动”。之后,国侨办又实施了支持灾后重建的“双百计划”,引导侨胞在灾区捐资建设一百所小学、一百所卫生院。同时,中国侨联也迅速在全国侨联系统发出倡议,要求各级侨联广泛发动和组织侨界群众支援灾区,并在北京华侨大厦举行了“心系灾区、重建家园”捐赠仪式。8月27日,中国侨联还专门发出援建北川中学倡议书。上述动员组织得到了侨胞们的积极响应。据不完全统计,在抗震救灾和灾后重建中,全球近100个国家和地区、港澳同胞,通过国侨办、中国侨联、中国驻外机构等不同渠道,向灾区捐款捐物合计高达50多亿元^[17]。

(四) 加强服务和管理

各相关部门还为华侨华人参与中国救灾事业提供便利和相关服务,从而既提升了救灾效率,又借此凝聚了“侨心”。如“5·12”汶川大地震发生后,为做好国际救援接受工作,民政部与外交部、海关总署、质检总局、民航等部门相互配合,联合建立了特事特办、手续简化、通关验放的“快速通道”,采取先登记放行、后补办手续的办法,最大限度地为接收救灾援助物资提供便利。这些便利和相关服务还有制度上的保障,如根据1991年《国务院办公厅关于做好境外救灾援助和捐赠款物管理工作的通知》,各

口岸对进关的援助、捐赠物资,要尽快免费检验,尽快转运^[18]。

党和政府对救灾款物和相关项目的有效监管增进了侨胞参与救灾的信心和决心。自20世纪90年代以来,随着接受国际救灾援助的增多,党和政府对救灾物资的管理工作也日臻完善,出台了一系列做好境外救灾援助的政策文件,如1991年国务院办公厅《关于做好境外救灾援助和捐赠款物管理工作的通知》、1991年民政部《关于做好接收境外救灾捐赠物资工作的通知》和《关于安排使用境外捐赠资金有关事宜的通知》,1998年《关于做好救灾捐赠款物接收、发放、使用、管理工作的通知》等,加强了对境外救灾捐款赠物的监管,赢得了侨胞的信任。

上述特征中,政策优待是新中国党的华侨华人救灾政策的特色;统筹化和法制化、加强服务管理是华侨华人救灾政策的发展趋势;动员组织和政策激励并举主要是20世纪90年代我国华侨华人救灾政策积极化之后的产物,旨在进一步调动华侨华人救灾的积极性。

三 新中国党的华侨华人救灾政策的成因

影响新中国党的华侨华人救灾政策制定的因素很多,这里主要从民族情感和历史传统、主流国际救援观念、国内外形势等方面加以分析。

(一) 民族情感和历史传统

民族情感和历史传统是前述“政策优待”产生的根基。对家乡及祖(籍)国的牵挂是华侨华人长期关注中国公益事业的重要原因,对他们而言,关心桑梓,既是对祖(籍)国的一种奉献,也是维系和祖(籍)国情感的一种特殊纽带。因此,华侨华人参与中国救灾事业已形成一种传统。对于这种传统,党和政府予以尊重并多持欢迎态度。对于华侨华人的民族情感及其与中国千丝万缕的联系,党和政府的相关政策中也有充分的考虑,也正因此,在建国初期不接受国外政府和国际组织捐赠时,仍然接受侨捐。在1990年《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强内地单位在港澳地区募捐集资管理的通知》中,还肯定了港澳地区募捐救灾的合理性。同时,对待港澳同胞和华侨救灾捐赠,我国长期予以政策优待,并出台了专门的管理文件,这其中就有尊重历史传统和关注民族情感的因素。

(二) 主流国际救援观念

主流国际救援观念对我国接受国际救援的态度

和相关政策的走势产生了较大的影响。遭遇重大灾害时,国与国之间相互帮助是国际人道主义的表现,也是国际关系的常态。作为发展中国家,接受国际救援就更为平常。然而在新中国建立初期,党和政府对国际救援的认识存在一些误区。尽管从1949年到1979年的30年间,中国遭遇了包括1976年唐山7.8级地震在内的多次严重自然灾害,但一直到改革开放以前,国内的主流观点仍把接受国际救灾援助与自力更生的救灾方针对立起来,认为接受国际救灾援助就等于放弃自力更生的原则,乃至否认社会主义制度的优越性。因此,这30年间,我国基本拒绝一切外国政府和国际组织的援助,只是有原则地接受了少量个人援助。直至1980年,在对外开放思潮及国际社会的舆论影响下,我国才同意接受联合国救灾署援助。此后并逐渐对国际救援采取平常心态,主动接受国际救援,也以己之力积极参与到援助他国灾害当中。

(三) 国内外形势

国内形势尤其是国内灾情对我国接受国际援助的态度转变有明显的影 响,如抗美援朝战争的爆发一度使我国争取侨援的态度转为积极,而1991年安徽、江苏等省遭受严重洪涝灾害,从灾民利益考虑,7月11日中国国际减灾十年委员会向国际社会发出支援灾区的紧急呼吁,这是新中国政府第一次正式、直接向国际社会发出救灾援助呼吁。此后,每遇自然灾害,中国均会主动接受国际援助。国内经济状况也是我国华侨华人救灾政策制订的重要影响因素,如建国初期对华侨华人救灾“网开一面”与争取侨汇有一定的关联,也因此其时一些侨捐政策是通过侨汇政策来体现的。另外,根据1989年《国家外汇管理局关于对华侨港澳台同胞捐赠外汇参加外汇调剂的暂行规定》,各级政府接受华侨、港澳台同胞为支援本地区救灾捐赠的外汇,允许参加调剂。这一规定也表明政府对侨汇的热情。又如1990年《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强内地单位在港澳地区募捐集资管理的通知》,提及目前我国财力有限的情况下,在港澳地区适当地通过社会集资办法来进行社会救灾,“并非不可”^⑧。可见,允许在港澳地区募捐与当时我国国内财力不足也有直接的关系。

至于国际形势,建国初期的两极格局和之后的多极格局明显影响了我国接受国际救援的态度,也直接影响了我国对于主要来自资本主义国家的“侨

援”的开放程度。建国初期,世界局势两极格局明显,出于意识形态方面的考虑,我国不接受主要来自或代表资本主义阵营的外国政府和国际组织的救灾援助。这正如1950年中央人民政府副主席刘少奇所言,“就是要到中国的灾民中进行破坏活动。中国人民虽然欢迎那些确属善意的国外援助,但是对于帝国主义的‘好意’,我们已经领教得够多了,我们不需要这些人来进行破坏活动。”^[19]可见,曾经饱受帝国主义欺凌的中国对国际救灾援助保持着高度的警惕。二十世纪八九十年代以后,随着世界两极格局向多极化格局转变,党和政府对于国际救援的态度发生了重大的转变,能够坦然接受来自世界各国的援助。

新中国党的华侨华人救灾政策的影响因素还有很多,如我国的侨务政策和侨情发展对这一政策也产生了一定的影响。典型如1955年后我国开始奉行不承认双重国籍政策,此后相关政策即将华人纳入“外国人”范畴,相关侨捐政策也一度有所保留。而侨情方面,至二十世纪八九十年代,华侨华人经济实力与建国初期已不可同日而语,其救灾贡献也今非昔比,因此,一些针对华侨华人救灾物资使用的专门政策就应运而生。

四 新中国党的华侨华人救灾政策的多重影响

新中国党的华侨华人救灾政策对华侨华人参与我国救灾事业乃至整个侨捐事业产生了较大的影响,主要体现在以下几个方面:

(一) 影响到华侨华人救灾规模

新中国党的华侨华人救灾政策的积极与与否对华侨华人参与我国救灾事业的热情产生了直接的影响,并进而影响到不同时期华侨华人参与中国救灾事业的规模。典型如文革期间因为拒绝接受侨援,华侨华人对中国救灾事业的参与十分有限,即便是1976年唐山大地震,海外侨胞也只能以赠送签名条幅的特殊方式表达其对唐山灾民的慰问^[20];而20世纪90年代之后我国开始积极争取侨援,华侨华人也不负众望。1991年华东地区洪灾,80多个国家的侨胞向灾区捐赠,总额在9亿元以上^{[14]299}。

(二) 影响到侨捐流向

侨捐流向强调侨捐最终流向的领域和地域。对于华侨华人救灾捐赠,相关政策一方面强调尊重捐赠者的意愿,专款专用;另一方面强调在没有明确意愿的情况下,统筹安排,重点使用。如根据1994年

《民政部关于港澳台同胞救灾捐款使用办法的通知》和1996年《民政部关于香港同胞救灾捐款使用办法的通知》,港澳台胞救灾捐款主要用于灾区住房和敬老设施的修建^[21]。从而使1994年、1996年洪涝灾害所获港澳台胞的救灾捐赠主要用于保证灾民“住有所居”。不仅如此,相关政策还对整体侨捐流向产生直接的影响。如由于积极吸纳救灾侨捐,与以往侨捐集中于教育文化及闽粤等重点侨乡明显不同,整个2008年及2009年上半年,我国约一半的侨捐额用于救灾(32亿元),占捐赠总量的49.78%,四川省也一跃成为最大的侨捐接受省^[22]。

(三) 影响到华侨华人救灾参与方式和参与程度

当前华侨华人参与中国救灾事业的方式主要有捐赠财产、提供服务等,后者又包括一线救灾及灾难预防的研究与实践等。相较而言,捐赠财产或一线救灾属于事后减灾,直接改善了灾民的生活,支持了灾区建设;而灾难预防的研究与实践则属于事前防范,属于更高层次。华侨华人以何种方式参与中国救灾事业,与党和政府的华侨华人救灾政策有重要的关系。如救灾物资免税政策以及救灾的特殊属性使得华侨华人救灾物资捐赠始终占据相当比重,这在早期国内物资缺乏时更加如此。如在1959—1961年三年自然灾害期间,海外侨胞纷纷购买粮、油等寄回国内接济亲友乡邻。据福建省中国旅行社的统计,1961年经该社运送进口的粮油副食品共有2万吨^[23]。2008年汶川地震发生后,我国第一次允许外国救援队和医疗队参与救援,2008年《中华人民共和国防震减灾法》对此予以确认。这对于侨胞参与一线救灾有较大的推进作用。21世纪后相关政策鼓励社会力量从事救灾防灾研究,也拓展了一些侨界NGO组织的业务范围。如2003年4月香港乐施会在云南安乐街村推出灾害管理计划,大大减低了当地山体滑坡灾害发生的可能性^[24]。这种未雨绸缪的行为,将救灾推进了一个层次。

应该肯定的是,无论是何种参与方式,华侨华人的义举善行均传播了慈善思想和社会责任意识,有利于推动国内社会力量参与救灾和整个公益事业,促进了新中国公益事业快速健康发展。此外,灾难发生后,国内外同胞万众一心,和衷共济,这对于增强中华民族的凝聚力、促进海内外同胞的大团结也有一定影响。

五 结 语

综上,基于民族情感和侨捐历史传统、主流国际救援观念及中国国内外形势等方面的综合影响,1949年以来党和政府的华侨华人救灾政策呈现出阶段性变化。在不同阶段,党和政府对华侨华人救灾的参与态度和开放程度有所不同,并呈现出政策优待、统筹化与法制化趋势明显、动员组织与政策激励并存、加强服务管理等特征。最终,不同时期党的华侨华人救灾政策事实上也对其时华侨华人参与新中国救灾的规模、流向、程度等产生了重大影响。

注释:

①华侨是指定居国外的中国公民,华人是指加入外国国籍的具有中华民族血统的人。1955年新中国政府不承认双重国籍之前,无华侨、华人之分。值得说明的是,由于官方统计侨务数据如侨捐数据时多将港澳同胞算入其中,因此本文华侨华人亦包含了港澳同胞。

②根据我国2016年《中华人民共和国慈善法》,“救灾”主要包括救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成的灾害。

③代表性成果主要有:朱凌峰《慈母身:牵系海外儿女——世界各地华侨华人积极为我抗击“非典”贡献力量综述》,载《侨务工作研究》2003年第4期;潮龙起《“非典”时期华侨华人对中国捐赠之分析》,载《东南亚研究》2004年第5期;《全球华人社团吹响赈灾“集结号”海外华人华侨捐助如潮》,载《社团管理研究》2008年第5期等。

④参见1961年侨务工作报告和1962年侨务工作要点(1962年),福建省档案馆馆藏,档号148-7-76。

⑤参见《关于严禁向华侨、港澳同胞发动捐献问题的通知(1969年3月8日)》,广东省档案馆,档号294-A2.8-49。

⑥参见民政部政策研究室编《民政工作文件汇编(二)》(内部文件),1984年,第166-167页。

⑦参见民政部政策研究室编《民政工作文件汇编(二)》(内部文件),1984年,第175-176页。

⑧参见广东省人民政府侨务办公室编《侨务工作政策法规选编(1955.2-1996.5)》广东省人民政府侨务办公室出版,1996年,第367页。

⑨参见国务院侨务办公室政策研究室编《侨务法规文件汇编》(内部文件),第382-383页。

⑩参见广东省人民政府侨务办公室编《侨务工作政策法规选编(1955.2-1996.5)》广东省人民政府侨务办公室出版,1996年,第373-374页。

[参考文献]

[1] 孙绍骋.中国救灾制度研究[M].北京:商务印书馆,2004:138.

- [2] 华侨事务委员会主任委员何香凝.新年元旦向海外华侨广播词[N].人民日报,1950-01-03(4).
- [3] 江苏省地方志编纂委员会.江苏省志·侨务志[M].南京:江苏人民出版社,2007:325.
- [4] 国务院侨务办公室政策法规司.新中国侨务政策六十年回顾与探析[M].北京:国务院侨务办公室政策法规司,2009:9.
- [5] 中国社会科学院,中央档案馆.1953-1957中华人民共和国经济档案资料选编:金融卷[M].北京:中国物价出版社,2000.
- [6] 毛起雄,林晓东.中国侨务政策概述[M].北京:中国华侨出版社,1993:89-90.
- [7] 侨眷归侨同样要鼓起干劲力争上游.华侨事务委员会何香凝主任的发言[N].人民日报,1958-02-07(2).
- [8] 中华人民共和国民政部.中华人民共和国民政法规汇编(1949.10-1993.12)[M].北京:华夏出版社,1993.
- [9] 文件选登[J].今日浙江,1996(7):14-15.
- [10] 施明慎.国家外汇管理局发布暂行规定.华侨港澳台同胞捐赠外汇可参加调剂(1989年)[N].人民日报,1989-07-25(2).
- [11] 救灾捐赠管理暂行办法[EB/OL].(2005-12-31)[2020-08-01].http://www.gov.cn/ztl/2005-12/31/content_143932.htm.
- [12] 王名.中国非营利评论:第2卷[M].北京:社会科学文献出版社,2008:46.
- [13] 五部门发关于加强对抗震救灾资金物资监管的通知[EB/OL].(2008-05-20)[2020-08-01].http://www.gov.cn/gzdt/2008-05/20/content_985106.htm.
- [14] 全国人大常委会法工委国家行政法室,中国青少年发展基金会.《中华人民共和国公益事业捐赠法》学习辅导读本[M].北京:中国民主法制出版社,2000.
- [15] 多人.世界华人精英传略:菲律宾卷[M].南昌:百花洲文艺出版社,1997:86.
- [16] 中国新闻社.桥:中国新闻社侨务报道选[M].北京:新华出版社,2014:101.
- [17] 徐杨祎,张冬冬,刘奇葆.侨胞捐赠的每一元已全部用于灾区[EB/OL].(2011-05-10)[2020-08-02].<http://news.cntv.cn/20110510/110430.shtml>.
- [18] 国务院办公厅关于做好境外救灾援助和捐赠款物管理工作的通知[EB/OL].(1991-07-02)[2020-08-02].<https://law.lawtime.cn/d527126532220.html>.
- [19] 刘少奇.建国以来刘少奇文稿:第2册[M].北京:中央文献出版社,2005:105.
- [20] 闫妍,武海涛.海外侨胞来唐访亲[N].唐山劳动日报,2016-07-21(1).
- [21] 民政部关于香港同胞救灾捐款使用办法的通知[EB/

- OL].(1996-08-08) [2020-08-02].http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Gid=48432.
- [22] 中民慈善捐助信息中心.2008—2009 年华人华侨捐赠分析报告 [EB/OL]. [2020-08-02].<https://wenku.baidu.com/view/c4250a0baf1ffc4ffe47ac78.html>.
- [23] 福建省地方志编纂委员会.福建省志·华侨志 [M].福州:福建人民出版社,1992:215.
- [24] 詹奕嘉.跨越国界的援助:国际非政府组织在华减灾活动评述 [J].中国减灾,2007(5):16-17.

An Analysis of the CPC's Overseas Chinese Disaster Relief Policies Since the Founding of the People's Republic of China

ZHANG Sai-qun ,TANG Zhao-yun
(Huaqiao University ,Quanzhou 362021 ,China)

Abstract: The disaster relief policies for overseas Chinese in New China presents phased changes ,in different stages ,the Party and government's attitude and openness to overseas Chinese in disaster relief are different ,and present the characteristics of preferential policies ,obvious trend of overall planning and legalization ,coexistence of mobilization organization and policy incentive ,and strengthening service management. The evolution of the disaster relief policies is related to the national emotion and historical tradition ,the mainstream international rescue concept ,and the situation at home and abroad ,and in fact the policies also have a significant impact on the scale ,flow direction and degree of overseas Chinese participating in disaster relief in New China.

Key words: overseas Chinese; disaster relief policies; New China

(本文编辑: 刘衍永)