

DOI: 10.13317/j.cnki.jdskxb.2015.062

[中国当代史研究] 特约主持人 李良玉

1949年前后南京社会救济的变迁与重构

付启元

(南京市社会科学院 文化发展研究所, 江苏 南京 210018)

摘要: 1949年南京城市政权更替后,中共新政权接管、改造了国民政府时期的官方和民间救济机构,改变了传统的国家和社会并重的救济模式,构建了“政府主导型”的新救济体系。在救济实践中,新政权综合运用经济、组织、思想等手段,坚持生产自救、分类救助等原则,成功治理了一些长期困扰城市发展的社会问题,遏制了新旧社会转轨所带来的危机,巩固了新生政权。这一时期确立的社会救济原则、方针、模式,为以后我国社会救助事业的发展奠定了基础。

关键词: 南京; 社会救济; 变迁; 重建

中图分类号: K27 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-6604(2015)05-0030-10

1949年,政权更迭之际,中国城市面临政治、经济、文化和社会的全面转型。长期在农村战斗和工作的中国共产党在较短时间内完成了政权接管、稳定经济社会秩序等任务,城市的性质、结构和功能也发生了很大改变。在这一大转折时代,各种社会问题和社会矛盾凸显,因此社会救济显得格外重要。社会救济作为政权更替、制度重建的重要组成部分,成为缓解社会矛盾、维护社会稳定、重建社会秩序、巩固新生政权的重要手段。南京解放后,新政权面临旧社会遗留的诸如灾民、难民、失业人口、游民乞丐等一系列突出的社会问题。新政权接管和改造了原有的社会救济机构,构建了新的社会救济体系,努力解决当时的社会问题,初步稳定了社会秩序。目前,关于新中国成立初期社会救济的研究总体上比较薄弱,不够深入。相对来说,宏观研究较多,微观研究较少。南京是新中国成立初期开展社会救济的典型城市,对这一时期的社会救济活动进行研究,有利于深入了解和把握新中国成立初期中国城市的社会救济体制与政策。本文主要从社会变迁的视角考察1949年前后南京社会救济机构的变革和救济实

践,探讨大变革时代社会救济制度的嬗变和特征。

一、对原有救济机构的接管和改造

从历史上来看,社会救济往往与慈善有着密切的联系。中国古代很早就有相应的救济思想,“鳏寡孤独废疾者皆有所养”的理念深刻地影响了我国古代社会救济事业的发展。据记载,早在周代我国就开始对鳏寡孤独等无助群体以及贫困居民实行不同形式的社会救济。宋代的官办社会救济事业和明清时期的民办慈善事业可以说是达到了古代社会救济的顶峰。近代以来,社会救济开始逐渐走向法制化、现代化,救济事业由国家与社会共同主导,士绅阶层成为民间救济事业的组织和参与者,在社会救济中发挥了重要作用。1949年后,中共新政权接管和改造了旧的救济机构,重构了社会救济体系。政府在新社会救济体系中发挥主导性作用,民间救济因素逐渐消解。

在城市解放后的政权更替过程中,社会救济成为城市接管工作的重要组成部分。1949年4月28日,中国人民解放军南京市军事管制委员会成立,负责统一全市军事、民政等管理事宜。5

收稿日期: 2015-05-10

作者简介: 付启元,副研究员,法学博士,南京城市文化研究会秘书长,从事城市史、地域文化研究。

主持人简介: 李良玉,教授、博士生导师,历史学博士,从事中国近现代史、社会史、中国当代史和中国近当代思想史研究。

月,新的中共南京市委委员会和市政府成立。新政权成立后,接收、改造了原国民党政府救济机构和民间救助设施,同时新成立了一些教养机构,用以开展社会救济活动。民国时期建立了很多难民收容所、养老所、孤儿所等救助设施。到1947年末,“中国国内公私救济团体总数多达4172个”^{[1]115}。城市解放后,这些救助设施大多处于瘫痪、半瘫痪状态。南京市军管会陆续接管、改组、改造了一些原有的社会救助机构。他们首先接管了市立救济院、社会部首都实验救济院、中华妇女福利社难童救济院等国民党官办收养机构,并通过改组、合并原南京市立救济院、社会部首都实验救济院等旧救济机构,成立南京市生产教养院,下设4个收容所。1949年6月在市生产教养院下设难童收容所,收容孤儿和流浪儿童。1950年6月,他们接管私立南京佛教慈幼院,改为市生产教养院第六所。1951年5月,第一、第六所合并成立市儿童教养院。同时,生产教养院撤销,所属单位由中国人民救济总会南京市分会领导。同年6月,经调整合并,南京市老残教养院成立,统一收养老弱、残疾人员。

与此同时,新政权对外国人办的民间救济机构也进行了接管。1950年12月,政务院《关于处理接收美国津贴的文化教育救济机关及宗教团体的决定》,在全国掀起了接收、改造外国慈善救济机构的运动。“接收和改造了过去为帝国主义所操纵把持借以进行破坏活动的所谓‘慈善’机关四百二十多个,并从其中肃清了帝国主义的影响。”^[2]中共对外国人办的救济机关的政策是:“属于政府者,应不予承认,拒绝接收其救济和援助;属于国际团体者,须视其有无损害我国主权,方能决定接收其救济和援助与否,对外国救济事务一律表示欢迎的态度是错误的。”^{[3]46-47}根据中央指示精神,南京对“帝国主义资产采取‘压下来,挤出去’的办法,迫其退出,逐步接管”^{[4]31}。南京外事处允许联合国儿童基金会在我政府监督下继续发放物资,并说明我国与各国尚无外交关系,各国救济团体在未得我国政府或解放区救济总会谅解下,不得进行活动。至于过去遗留南京的救济物资,可以“私人名义赠送,在我国政府监督下,由民

主妇联儿童福利部和审议会总干事负责计划分发”^{[4]31}。1950年,南京市人民政府接管外国教会办的私立儿童救济机构慈爱育婴院。调查发现,“慈爱育婴院自1949年7月至本年5月,入院婴幼儿148名,死亡109名;院负责人并有侵吞院产、迫害职工、造谣破坏等罪行。院长薛广秀被逮捕法办;德籍副院长傅慧芳被驱逐出境外”。另一家外国教会办的圣心儿童院“自1948年1月至本年(1950年)6月6日,入院婴幼儿557名,死亡372名。所余儿童长期营养不良,患多种疾病”^{[5]330}。1951年4月,南京市救济分会接办圣心儿童院,对抗拒移交的外籍修女限期驱逐出境外。7月,圣心儿童院与慈爱育婴院合并成立南京市婴儿院。1951年,私立信德孤贫儿教养院负责人、泰东孤儿院负责人因犯有奸污孤女、奴役儿童、造谣破坏等罪行,先后被逮捕法办。两院合并改名儿童工学社,共有儿童79人,由市基督教三自革新促进会接办。1952年4月,应私立南京孤儿院请求,市救济分会儿童教养院与该院合并,并入儿童113名^{[5]332-333}。

中国共产党还对原有的善堂、会馆、同乡会等民间慈善救济团体进行了改造。民国南京民间慈善组织众多。“民国37年(1948年),《南京市社会团体一览表》中载有379个,其中慈善公益团体46个。”^{[5]28}善堂、会馆与同乡会是具有救济性质的民间慈善组织。抗日战争胜利后至新中国成立前,南京全市善堂有54所。其经费大部来自房地产收入,少量来自捐募,组织形式一般采取董事制或理、监事制。会馆与同乡会名异实同,都是以地域为纽带,以为同乡谋益解困为目的的行帮性团体。一些会馆、同乡会依附旧政权而存在,其负责人与国民党政府要员关系密切。“民国37年(1948年),外地旅京(宁)同乡会多达151所^①,包括31省、166县。会馆有41所,其中清代就有的24所,民国时始见诸记载者有17所。”^{[5]470-471}

南京解放后,随着旧政权的崩凋,善堂、会馆、同乡会等单位的负责人有的随国民党逃往台湾;有的避居外地观望风势,有的因自身有劣迹,不敢问事。加之由于社会发生根本变化,各堂、馆、会

^①据民国37年(1948年)《南京市社会团体一览表》,全市同乡会合计151,其中江苏(含属县)30,安徽25,湖南21,浙江15,广东12,江西11,四川11,湖北6,河北3,河南2,福建2,陕西2,山西、贵州、云南、广西、甘肃、宁夏、青海、西康、察哈尔、东北、台湾各1。解放后,多数同乡会不复存在。

的主要收入——房地租大大减少,致使各项慈善基本上处于萎缩停顿状态。据1952年南京市民政部门对100家堂、馆、会的调查,“组织存在,主持有人,并办有业务者11家;形式上有组织,有主持人或看管人,但业务未开展者39家;组织瓦解,主持无人,业务完全停顿者35家;财产已转移者3家;情况不明者12家”^{[5]476}。由于组织涣散,管理混乱,许多单位的财产遭破坏,或被贪污、盗卖,欠税现象严重。仅湖南、安徽两会馆,在解放后的头两年中,欠税即达旧人民币2.5亿元。有些人以交纳欠税为名,乘机变卖本单位财产,从中渔利。

南京市政府对善堂、会馆、同乡会等民间救济组织采取整理、利用的方针,进行整顿改造。1952年1月,成立“南京市善堂会馆(同乡会)整理委员会筹备处”(简称“整委会筹备处”,由市民政局、中国人民救济总会南京市分会、中共南京市委统战部等部门的代表及善堂、会馆中热心救济福利事业的人士组成),在民政局、救济分会领导下逐步开展整理工作。首先是开展思想政治教育。1952年2月,组织各堂、馆、会负责人暨职工一百余人学习董必武副总理关于《新中国的救济福利事业》的报告,帮助其认识新旧社会救济福利事业的界限,了解整理旧社团的意义、方针和政策。3月,转入“三反”学习,各人自我检查和相互揭发,暴露出许多贪污盗窃问题,“贪污总数达旧人民币3.5亿元,其中贪污百万元以上者有12人,后经核查,均按政策适当处理”^{[5]476}。“三反”运动结束后,在善堂、会馆、同乡会人员中,又开展“为人民服务”等文件的学习运动,为整理工作进一步打下思想基础。

1952年10月,根据多数善堂、会馆、同乡会人员的要求,按照“统一领导,分散经营”的原则,在“整委会筹备处”之下组成“善堂会馆联合办公处”,先后从30个单位各吸收一名人员参加联合办公。各堂、馆、会房产大多残破不堪,欠税严重,租赁关系混乱复杂,有重押轻租、押租装修、长期典押、转租、租地盖房、一户数份租约等多种情况。因此“整委会筹备处”将房地产作为整理重点。整理过程中,先易后难;先整房屋,后整土地;先整无纠纷的,后整有纠纷的。对有纠纷者,按照城市房地产管理政策,参照民间契约,实事求是,说理协商,逐个解决,力求公平合理。“自1952年11月至1955年3月,共整理153个单位(包括部分神

会),其中代管积善堂等60个单位,接管无锡同乡会等7个单位,联合办公30个单位。通过整理,结束旧的租赁关系,建立新的租赁关系,增加租金收入,补缴积欠税计旧人民币2.65亿元,修缮房屋584处,约4246间(次)。对原善堂、会馆所办的5所小学,除1所未整理外,4所由整委会筹备处配合教育部门予以调整,帮助建立必要的人事、经费等制度,促其逐步走上正轨。”^{[5]477}

善堂、会馆、同乡会整理基本完成后,按原来宗旨,应将其财产“继续用于社会救济福利,不得转作其他用途”^[6]。但当时对如何用这笔财产来办救济福利事业,缺乏明确的政策规定。1953年第三次全国城市救济工作会议后,中央对处理旧有救济福利团体问题的基本精神是:对名存实亡或已完全失去其作用或假借为善的旧有团体,可以宣布取消,除必须用于救济福利事业者外,救济分会原则上不管理房屋。据此,对组织已瓦解、名存实亡的公益团体,经市政府批准,代管或接管其财产。市民政局呈报市政府批准,“于1955年4月将已整理的153个单位所属的房地产,计房屋608处、5757间,土地440处、51011000.55亩,全部移交市房地局管理。原善堂所办、经过整理的4所小学,于同年11月移交市教育局管理。对原善堂、会馆、同乡会的人员(主要是联合办公处的工作人员),按各人实际情况,妥善安排工作与生活”^{[5]477-478}。至此,善堂、会馆、同乡会的整理工作全部结束,原整委会筹备处随之撤销,其工作人员转入市房地局。旧慈善团体或停办,或由国家接办,或改组为其他机构,成为新中国社会救助设施的重要组成部分。这样,政府实际接管了民间慈善组织的财产,并取消其组织形式。南京原有之会馆、公所、同乡会以及大量的民间慈善团体等原属于公共资源范畴的社会财富转入国家之手。由此,民国时期建立起来的社会救助制度被废止,救助组织被取缔,社会救济由过去政府和社会全面合作共同参与转变为政府处于绝对的主导地位、民间社会救助力量逐步消解的格局。

二、新救济体系的构建

自1949年南京解放到1956年社会主义改造完成,新政权一方面接收、改造了民国时期国民政府以及外国教会组织、中国民间创办的社会救济

机构,一方面又设置了相应管理机构,兴建了许多新的社会救助设施,制定了一些社会救济政策,构建了“政府主导型”的新社会救济体系,改变了民国时期由官方、民间共同主导的社会救济模式。解放初的社会救济涉及政府多个部门以及社会各界,社会救济组织系统庞大复杂,主要由领导机构、各种救助委员会和社会团体等组成。政府作为社会救济的领导机构扮演了重要角色,保证了救济工作有组织、有领导地开展起来。董必武曾说:“新中国的社会救助必须依靠人民政府。”^[7]当时的社会救助工作是在中央人民政府统一领导下进行的。“形成灾民找政府,下级找上级,全国找中央的救灾格局。”^{[8]22}在机构设置上,新政权专门成立了社会救济管理机构以及政府领导的救济团体,采取中央政府领导、内务部主管、各类救济委员会^①辅助的科层制组织管理模式。社会救助工作的中央主管机关是“中央人民政府内务部”(1954年改名成“中华人民共和国内务部”),下设民政司、社会司、优抚司等,管理全国民政工作。民政系统成为领导和组织社会救助的专职机构。全国陆续建立起省(市)、县、乡的民政机构,全面负责中央及地方的社会救助工作。南京市社会救济的行政主管机构是当地民政、劳动部门,社会救济参与对象包括了民政局、劳动局、公安局、卫生局、教育局等政府部门,以及妇联、工商联等各种组织团体,普通市民也纷纷参与其中。南京民政、劳动两部门曾数次调整救济工作范围。1953年,民政部门负责求职申请人员和已丧失劳动能力的失业人员以及歌女、舞女、游民、乞丐等在教育改造以前或改造期间的救济,劳动部门负责失业工人、职员、失业知识分子和其他失业人员的救济。1955年,失业知识分子和失业职工由劳动部门救济,其他失业人员由民政部门救济。1956年,失业职工和失业知识分子救济复归民政部门办理。

新中国成立初期社会救济的内容和方式与民

国时期相比发生了新变化。民国时期南京的主要救济类型有冬赈^②、“院外救济”^③、义诊^④等形式。解放后,南京社会救济方式主要包括生产自救、国家救济、群众互助等。“新民主主义国家的救济事业是在人民政府领导下以人民生产自救、互帮互助为基础所进行的人民大众的社会救济福利事业。”^{[9]287}这适应了当时的经济发展水平,有利于调动群众自助和互助的积极性,极大地促进了救助工作的开展。

第一种方式是生产自救。即通过生产,立足被救助人员自身进行救助。生产自救有利于调动被救助人员的潜能,以发展促救助,维护社会秩序和恢复发展国民经济。新中国成立初期党和政府在制定救助规则时坚持积极的生产自救原则。如在《救济失业工人暂行办法》中规定:“各地失业工人救济处应协同当地工会组织,根据工商业情况以及人民的生活需要,拟定生产自救办法,并根据自愿原则,组织失业工人举办。”^{[10]170}对灾民“单靠救济是不能解决问题的,而主要的要靠领导和组织灾民努力自救”^[11]。新政权通过发展农业、手工业以及副业生产的方式帮助灾民摆脱困境。南京解放后,人民政府对城镇贫民在进行救济的同时,采取以工代赈、参加农业生产、组织加工服务性生产等形式开展生产自救,以此作为城镇贫民自我解决生活困难的重要途径。一是以工代赈。以工代赈既可解决失业人员的燃眉之急,又可使失业者参与经济建设,因而成为新中国成立初期主要的救济方式。当时国家失业救济费的开支,“以工代赈约占55%,单纯救济的开支不过30%”^{[10]208}。南京主要是结合市政建设工程进行以工代赈。二是参加农业生产。1955年11月,以民政部门为主,公安、劳动等有关部门配合,组织部分贫民参加农业生产。下乡的城镇贫民,多数仍留恋城市生活,不安心农业生产;倒流城市者与日俱

①由于新中国成立初期亟须救助的人口数量庞大、种类繁多,救助任务十分艰巨,为及时有效地开展社会救济工作,中央和地方各级政府还成立了一系列政府领导的临时性社会救助管理委员会,如中国人民救济总会、生产救灾委员会、处理乞丐妇女委员会、失业工人救济委员会等。

②冬赈一般由国民党南京市党部、三民主义青年团南京支部、市政府社会局、首都卫戍司令部、警察厅、市参议会、商会、钱业公会、慈善团体、新闻组织及其他有关单位的代表,组成“首都冬令救济委员会”,负责办理贫户调查、经费筹募及救济款物的查放、监核等事宜。每年南京冬赈,名义上是市政府举办,实际上现款来源主要靠社会各界捐助。冬赈为常规的、较大范围的救济,其他救济均属短暂的、小范围的。

③社会部首都实验救济院与南京市立救济院,除主要办理院收容人员的恤养外,对院外贫民也在一定范围内予以济助,称为“院外救济”。

④市卫生部门对本市患病贫民和外地流入本市的患病难民免费施诊,并筹设市民诊疗所和免费诊疗所。抗日战争胜利后,城南设有平民医院,对贫苦病人免费治疗。社会服务部门和一些救济单位也开展此项业务。

增,“至1957年10月底,由市统一安置在市郊农业社的329户贫民中,倒流的有152户,占46.2%”^{[5]208}。三是加工服务性生产。1950年后,开展生产自救逐渐成为解决贫民生活困难的重要措施。由政府投资、贷款与社会集资相结合,救济部门因陋就简组织生产。救济范围除优先安排烈军属和其他优抚对象外,亦兼收贫民。“1950年,市生产救灾委员会拨出旧人民币37974.9万元,作为各区举办生产自救基金,各区也发出贷款旧人民币6944.8万元,加上部分群众自筹款,先后举办织草袋、制鞋等16种生产,参加者有26257人,其中人数最多的为织草袋和承制军鞋。”^{[12]527}生产自救运动稳定了社会秩序,提高了干部和群众克服困难的信心,培养了一批积极分子及干部。

第二种方式是国家救济。医疗救济是国家救济的重要组成部分。解放初期,南京市人民政府对灾区病患者和城乡贫民病患者,实行免费治疗和医药救济等办法。1950年,市、区民政部门开始对贫病患者予以医药救济,“全年共救济1922人(次),支出旧人民币6730.38万元。同年5月,为适应疏散人口的需要,市生产救灾委员会组成防疫医疗组,……为还乡难民防疫治病,受治者有27962人……共用去旧人民币8364.39万元”^{[5]192-193}。1953年,南京市政府发出《关于做好贫病医疗救济工作的指示》,停止免费治疗。贫病医疗救济人数及经费支出数均大幅度下降。“1954年,此项救济为415人(次),比1953年69075人(次)减99.3%;支出旧人民币3108.43万元,比1953年78599.62万元减96%。”^{[5]195}贫病免费治疗使累计11万人次的贫病患者消除病痛,恢复健康。不少危重病人康复后对中国共产党感恩戴德。但由于此项治疗面广量大,部分群众滋生单纯依赖国家治病的思想,受治人数日增,经费开支较大。因此,1953年免费医疗停止。

对贫民基本生活的国家救济则分城镇与农村两个方面展开。1949—1953年,人民政府对城市无依靠、无生活来源的鳏寡孤独、病残人员和生活困难的烈、军、工属和贫民进行急赈,施放粮食、现金和衣着。1953—1956年,对城市孤老、病、残、幼转入定期救济户,并进行临时救济。1955年规定住房困难救济城区每户不超过30元,郊区每户不超过20元;贫苦烈军属与贫民同等条件下优先照

顾,城区每户不超过45元,郊区不超过30元。对于农村贫困户的救济,一般采取急赈办法。各地生产仅限于临时性的以工代赈措施。50年代初,南京市先后组织了49个群众性的集体生产单位,共获利146亿元(旧人民币)^{[13]543}。1956年1月,全市基本实现手工业的合作化和资本主义工商业的全行业公私合营;在108个高级社中,有65个社开始对缺乏劳动能力、生活无依靠的鳏寡孤独社员实行“五保”,即保吃、保穿、保住、保教(少年和儿童)、保葬;对其他贫困户,也由集体从公益金中予以补助,改变以往农户有困难都由国家救济解决的情况。

第三种方式是群众互助。南京解放后,群众互助被列为社会救济方针三要素之一。政府发动劝募运动,进行社会互济。经济上的互助主要行之于有重大灾害或有战争行动的年代。如1949年12月至1950年2月,结合疏散人口,全市开展了以赈济难民为中心的捐献活动。南京市机关干部、部队官兵、产业工人开展“捐献一餐饭、一件衣”的运动,掀起了各界劝募的热潮。1951年,为支援皖北灾区,开展“劝募十万套寒衣运动”^{[5]224},具体工作由市救济分会负责。在平常年代,群众中不提倡经济上的互助。但由于日常生活的实际需要,民众自愿组织的经济互助在基层仍然存在,一般是由居民委员会牵头,以居民院落为单位,民主推选出三五名德高望重而又热心为大家办事的长者组成“邻里互金会”,参加者每户每月拿出几元钱交给“互金会”,可随时借用,按期归还。1955年起,群众互助互济被纳入农村互助合作运动中解决,一般不再向个人劝募,但在支援外地救灾时,仍开展群众性的劝募活动。

从采用的救济路径来看,新政权运用经济、组织、思想改造等多种手段,以及发展性救济和生活性救济相结合的综合救济方式;不仅提供满足基本生活需要的救助,还积极实施生产自救,对救济群体进行思想教育、生产技能培训和劳动改造,与现代社会强调的积极救济思想相契合^[14]。

三、新救济制度的运行

社会救助制度的运行实际上是指政策制度的执行以及被救助者的参与过程。要了解社会救助制度是如何达到救助弱势群体、解决社会问题的目标,就必须研究它是如何付诸救助实践的。由于解放初的社会救助对象十分广泛,涉及各个阶

层,除了灾民、难民、失业工人、游民乞丐、妓女、老弱孤残者之外,还包括旧政府遗留下来的军政人员、官僚资本主义企业的原有人员、知识分子等群体。不同的群体面临不同的困难。政府遵循因类、因人而异的救助原则,对不同的救助对象采用不同的政策,初步稳定了社会秩序。对无业人员、灾民、难民,贯彻“以疏散为主”的方针;对失业知识分子,通过办理登记、组织学习和介绍就业等方法解决困难;对失业工人和在农村没有投靠对象的给予救济,帮助就业或以工代赈。对于灾民、失业者基本坚持“自愿”原则,采取政府介绍就业与鼓励失业者自谋职业相结合的方式;对游民乞丐等则实行强制收容政策。

首先是疏散灾难民。新中国成立初期,在各级政府和临时成立的各级救灾委员会的领导下,对灾难民采取积极救助政策,以疏散、生产自救为主,并与社会救济相结合,依靠多方互动,发挥合力效用。通过报刊宣传,层层发动,新政权使疏散人口逐步形成群众性运动。1949年5月,新成立的南京市人民政府根据中共中央对新接管城市必须实行“以疏散为主”的方针,以及中共中央华东局“关于做好城市疏散工作”的指示,结合本市人口构成状况以及每日有成百上千灾民、难民过境(其中约有23%流入市区)等情况,确定“以疏散为主,临时救济为辅,大力开展群众性的生产自救”政策^①。1949年底召开市一届二次各界人民代表会议,制定了疏散人员与组织生产、紧急救济“三结合”^[15]的灾民、难民处理方式。1950年1月专门召开了全市“难民代表会议”,提出了对灾民、难民和其他失业人员实行“社会互济、生产自救、政府帮助”的工作方针^{[12]210}。

南京专门成立收容遣送与救济机构,处理灾民、难民及无业人员问题。1949年5月,市民政局组织成立处理回籍人员办事处,负责办理回籍人员车船票、途中伙食费和回乡证明发放工作,退送原国民政府机关部分留守员工、流亡学生、灾民、难民和请求还乡的无业失业人员。派干部护

送回乡,协助当地政府安置,帮助他们解决住房、土地和生产工具问题等。由于解放初南京市社会救济对象复杂多样,需要相关政府部门、民间团体以及社会各界相互协调合作,共同完成。因此,政府协同相关部门组成各种救济委员会,以整合救济资源,开展大型社会救济活动。这些救济委员会大多是临时性的,由中国共产党和政府部门及社会团体、各界代表组成,负责救济活动的实施。1949年9月,南京市一届一次各界人民代表会议通过“疏散人口为当前急务”提案,决定成立“疏散人口委员会”^②,开始大规模疏散遣送长期失业、无业人员和临时定居的灾民、难民。全市抽调干部5000余人,成立工作组,深入“棚户区”调查,发现“贫民、灾难民主要来自皖北、苏北以及山东、河南等省,居住时间1至10年不等;多数原籍有家,或虽已定居仍与家乡亲属保持往来,生活靠出卖劳力的占31%,做小生意的占36%,闲散无业流浪乞讨的占33%。这些人居住简陋,卫生条件很差,生活极为困难。东王府园、东关头、刘家塘等处964家‘棚户’已陷入饥饿状态的占63.4%,勉强维持生活的占36.6%”^{[5]438}。工作组通过召开疏散对象座谈会,宣传疏散政策,发动社会捐助,帮助回籍人员处理好房屋、家具、债务等问题。1950年5月,成立南京市生产救灾委员会,各区相继成立分会,统一组织疏散、救济和生产自救等工作。市生产救灾委员会制发《临时救济暂行办法》,要求各区确切掌握“为疏散而救济”和“急救”的原则。凡需救济者,城镇由户籍员、农村由村长查明情况,经公安派出所所长或乡长审核,区生产救灾分会批准,予以救济。1950年12月,成立“中国人民救济总会南京市分会”,主席为南京市副市长。该会是中国人民救济总会和市人民政府领导下的群众性社会救济组织^③。同时,市生产救灾委员会撤销,疏散及救济等事务由中国人民救济总会南京市分会负责办理。

在动员灾难民疏散方法上,政府针对难民的心理状况作了各种宣传,初步转变了难民以为“江南

^①1953年撤销疏散转送处,保留下关转送站(设下关天宝路),办理经常性遣送业务。1955年10月27日,该站撤销。

^②不久改组为“市疏散人口回乡生产救济委员会”,1949年12月召开市一届二次各界人民代表会议时改为“处理难民委员会”,1950年5月又改为“市生产救灾委员会”,办事机构设在市民政局。

^③1951年5月,市民政局所属的生产教养院撤销,该院下属17个收容教养和生产单位,经调整改组为12个,交救济分会领导。该会设办公室、监察委员会办公室、人事科、组教科(后改为救济福利科)、生产科、财务科、医务所,编制45人。1957年底机关精简,该会只保留名义,业务工作均由民政局直接经管。“文化大革命”后,该会名义不复存在。

好混”,留恋城市的思想。江北来的灾民已经事实上体验到江南逃荒并不能解决生活困难问题,思想认识上逐渐从“与其饿死在家里,不如到外面乞讨”转变为“与其饿死在外面,不如回到家里”。除耐心教育动员之外,工作组还对被疏散的对象采取同情的态度,给灾民必要的饮食,说服他们回去,为其接洽车皮,发干粮,发路费,护送他们到达车上,处处以体贴难胞的精神来感动他们。为了便于动员,还在难民群中找出觉悟较高、较识大体的头目来起组织作用,通过难民教育难民、影响难民。由于采用了这些办法,灾民、难民得到了及时疏散。

这一时期对灾民、难民的疏散与社会救济保障了救济对象的基本生活,成功地将城市中大部分失业、无业人口遣送出城市,对巩固新政权起到了重要作用。但这种人为分割城乡劳动力市场来解决城市就业压力的方式限制了人口自由流动。将城市无法安置的人员疏散到农村,表面上社会问题似乎解决了,却加重了农村的负担。因为农村“土地改革后,人人有地种、有饭吃了,但已耕地不足的情况基本并未改变,劳动力仍有大量剩余”^[16]。

其次是安置失业知识分子。南京接管之初,面临大批人员无业或失业的严重社会问题。“南京无业、失业约达50余万人。”^{[12]528}“全市失业知识分子多达2万余人,连同其家属约有10万人。”^{[17]498}能否解决失业无业问题,是对共产党城市管理能力的一场考验。新政权在成立之初本着“团结、教育、改造”方针^{[5]556},采取失业救济和就业安置两种办法,帮助失业知识分子解决困难,使之逐步走上发挥所能、为民服务的道路。毛泽东1950年在七届三中全会上作的《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》报告中指出,“必须认真地进行对于失业工人和失业知识分子的救济工作,有步骤地帮助失业者就业”^{[18]20}。南京市政府采用介绍就业与组织学习相结合的方式改造失业知识分子。知识分子大都在旧社会生活多年,骤临解放,思想认识很不适应,对共产党和新社会缺乏了解。因此,政府组织他们参加“新华日报读者之友会”(简称“新华之友会”)群众性学习组织。1951年1月,“新华之友会”并入社会服务

处,该处继续组织失业知识分子学习时事政策及有关新民主主义革命的基本理论,参加者有4030人。1951年10月,全市群众性学习组织实行统一管理,社会服务处将所属各学习小组人员转入各区文化馆、读报组继续学习。1949年6月至1950年6月,“社会服务处”对已登记的失业知识分子分批介绍到华东人民革命大学南京分校学习,进一步改造失业知识分子思想。由于市内单位需求量有限,“社会服务处”还将登记人员材料函寄其他城市政府机关进行联系,并派员分赴东北、华北、苏南等地接洽招聘事宜,“先后有3600人分配到内蒙古、东北等边远地区”^{[5]557}。

第三是收容乞丐。近代以后,随着城市化的发展,城市中的游民数量增加,职业化倾向日益明显,其中以乞丐最为典型。民国时期战乱频仍,加上天灾人祸,大量农民流入城市,致使乞丐问题极为严重。乞丐不仅“扰乱社会秩序”,也“妨碍工商业正常有序的发展”^{[19]382}。南京解放后,城郊内外乞丐达5000余人^[12]。一些乞丐以为“共产党来了,穷人解放了”,可以理直气壮地上街乞讨了,成群结队大肆强讨恶化,凡婚、丧、喜、庆及新开业商店均深受其害,甚至发生斗殴、冲破门窗玻璃等状况。为了根除乞丐问题,根据中央“劳动生产与政治思想教育相结合”“改造与安置相结合”的方针,南京市成立专门机构,采取分类处理以及自愿与强迫相结合的办法收容乞丐进行教育和劳动改造,帮助他们解决生活出路。

政府组成若干工作组收容乞丐。各区政府组织群众中的积极分子,会同公安人员,深入丐窝,宣传教育,集中收容,分别处理。经初步审查后,部分乞丐被送至市生产教养院收容处理。根据产生乞丐的原因确定收容方针:集中收容,分别动员回籍生产,进行劳动改造和收容教养。政府设立了7个收容所^①,并于1949年成立“生产教养院”,下设第二所(即乞丐所),配备一些干部负责对新入所乞丐审查登记、编队、教育,以及解决衣、食、住及病号治疗等。乞丐分别被编成青壮、老残、妇女、儿童4队(对乞丐头子、小偷扒手编特教

^①民国初年,南京只有慈善团体收容零星难民乞丐。民国16年(1927年),南京警察厅成立乞丐收容所,后移交市立救济院接办,改名游民习艺所,可临时收容四五百人。作为国民政府首都,需要维持社会治安和有利国际观瞻。市政府社会局设收容机构,收遣或安置流浪街头的游民、乞丐、老残和儿童。遇有大批灾民、难民涌入,则邀请党(国民党)政机关、社会团体和工商界共同成立临时收容机构,集中遣送出境。

班,单独管理),由干部担任队长。教养院针对不同对象采取不同的管教方法。对乞丐头子强迫管理教育,对一般乞丐发扬“伙食”“教育”“生产”三大民主,成立伙食、卫生、生产、文娱等委员会,培养积极分子,实施“以丐教丐”“新老互助”的管教方针^[20]。(1)对强讨恶要的职业乞丐及流氓乞丐以劳动改造为主,采取严格管理方法(带有军事性的),通过政策教育安定情绪,再给以纪律教育,新旧社会对比、诉苦教育,提高其觉悟,交清身份关系,然后凡有劳动能力者强迫其从长期劳动中改造为有用之人。其中“反革命分子”及严重的盗窃犯,则交由公安部门处理。(2)对因灾情来市内乞讨者,以教育疏散为主,资遣回籍安置生产。对一般城市贫民因生活困难而乞讨者,以疏散救济为主,经短期收容教育,使其知寄生可耻后再转入社会救济以帮助其生产自救,监督其不再乞讨。(3)对孤独残老人员无依无靠以乞讨为生者,以长期收容教养为主。利用快板、歌曲、大鼓等艺术形式进行政治、时事、卫生教育,并结合轻微劳动,以打破其消极的养老思想。(4)对孤儿及流浪街头以乞讨、扒窃为职业之难童(无依无靠之孤儿),以长期收容教养为主,除着重阶级教育和保育工作外,并给以正规的小学文化教育和实际生产技术学习,满16岁则正式转入生产单位,不足8岁者编入幼稚教育班,设有固定保姆照顾,难童中经教育确有转变,并有家可归者,遣送回籍,孤儿则广泛开展社会领养^{[21]350-351}。

生产教养院一方面在生活上妥善照顾收容的乞丐;另一方面非常重视对其进行阶级教育,帮助他们树立劳动最光荣的观念。在教育方式上采取集体、分类分组上课,讨论漫谈及个别谈话等方式。在教学步骤上一般先解释政府的法令,说明政府处理乞丐的方针,以达到彻底消灭由国民党时代留下的对“乞丐所”的恐惧心理;根据各人的经历,找出穷根,启发阶级觉悟,并指示正当的前途;对贫苦农村出身的,要其诉苦,说明谁养活谁,苦从哪里来的,帮助他们认识这些痛苦是由于“蒋匪”与地主的剥削等种种原因造成的;对一般职业乞丐,帮助其认识乞讨生活的苦痛以及为什么必须走向劳动生产的道路,指出当乞丐是可耻的,是被人所看不起的,改造不劳而食的寄生思想。为进一步改变乞丐的寄生思想,还组织乞丐进行生

产劳动,组织他们洗衣服、锄草、开荒、生产草袋等。生产劳动对乞丐学员的思想改造起了很大的作用。如在草袋生产中采取民主管理方式:先由学员自己讨论订出厂规、劳动纪律、惩奖条例,经宣布后大家自觉遵守。这些措施使乞丐学员都深切体会到“真正能学到生产本领,咱们是工人了,真是光荣”。有的乞丐说:“将来不必再‘跑腿’了,过去20年来没有人来领导我们,我害了人家,也害了自己,我决心在所里好好学习一套生产本领,也不再做寄生虫了。”^{[12]393}这样,通过救助与改造相结合的方针,乞丐树立了劳动光荣思想,增强了自食其力的能力,重新成为新社会的一分子。

总之,从1949年6月至1952年底,全市进行了4次大疏散、大收容,共计“疏散遣送348935人次,其中灾难民占55.3%,城市贫民占21.7%,流浪军人占16.1%,失业人员占4.8%,游民占1.1%,其他人员占1.0%”;共收容各类流浪乞讨人员49496人,其中灾难民占44.1%,青壮年游民乞丐占20.1%,流浪儿童占13.8%,老残乞丐占9.3%,流浪军人占3.1%,小偷、妓女占1.8%,其他人员占8.8%”^{[5]440}。经过三年半疏散处理,南京市居民中无业失业人口下降到38000人左右,灾民、难民流动趋于正常,街头流浪乞讨人员大为减少。至此,各有关疏散工作临时机构相继撤销,各收容教养机构调整合并。这样,党和政府通过积极开展社会救济活动,成功治理了一些长期困扰城市发展的社会问题,基本上遏制了新旧社会转轨所带来的危机,为即将展开的社会主义各项建设奠定了基础。

四、结 语

社会救济制度是社会发展变化的历史映照,具有明显的时代性,随政治体制、经济结构、社会文化等因素的变迁而变化。城市政权接管及社会救济、社会改造工作,可以说是中共工作重心顺利实现从农村转向城市的关键一步,也是他们成功地学会管理新中国的最初一章^[22]。新政权在解放初的社会救济工作中,逐渐建立了“政府主导型”的社会救济模式,中国共产党和人民政府成为社会救济的领导者和组织者。民国时期国家与社会并重的混合多元式社会救助过渡到以政府救助为主,民间救助为辅,最后形成政府包揽救助事业,民间救助力量完全退出的局面。今天当我们回溯这一段历史会发

现,新中国成立初期的社会救济制度既有值得借鉴的优点,也有一些不足之处,值得我们思考。

“政府主导型”的救济模式有利于提高社会救助工作效率,确保政府的救助目标、原则、政策能够迅速地传达给救助者,落实到被救助人群身上。这与新政权强有力的社会动员能力和调控能力是分不开的。新中国成立初期,党和政府以群众运动为载体,通过开展宣传动员、诉苦运动和典型示范等多种方式来推动社会救济事业发展。短期来看,这一模式在当时物资极度短缺的经济条件下,有利于集中有限的人力、物力和财力用来开展救助活动。但从长远来看,这种救助体制过分强化政府的作用,削弱了民间创办慈善救助事业的积极性,在一定程度上加重了国家和集体的负担。新中国成立初期社会结构演变的一个基本特征是国家权力的扩张和民间社会的弱化。新政权通过社会救济来整合国家和社会,逐步实现国家与社会的高度一体化。高度一体化又进一步提高了新政权动员政治经济资源的能力。中国共产党通过对原有慈善团体的改造与清理,完成了从民间社会团体到官方人民团体的转变,最终导致城市民间社团的消亡,民间组织承担的社会功能开始向国家转移。这一方面有利于政府调动社会资源以实现其目标;另一方面,国家权力的无限扩张,社会中间组织的弱化和缺失,不利于发挥社会的活力与自主性。此外,当时的社会救济制度建设不足。社会救济活动主要依靠党和政府发布的临时政策文件以及有关部门的行政命令来实施,在救济对象、标准及程序方面缺少规范性与稳定性。应该说,当时的社会救济理念和实践,既是中共在过去根据地救济实践的延续和发展;又有别于传统的社会救济,在一定程度上造成历史的断裂。这一时期确立的社会救济原则、方针、模式,为以后我国社会救助事业的发展奠定了基础。总结和反思新中国成立初期中共构建的社会救济制度,对我们今天的社会救助工作不无裨益。

参考文献:

- [1] 蔡勤禹. 国家、社会与弱势群体——民国时期的社会救济(1927—1949)[M]. 北京:中国社会科学出版社,2003.
- [2] 第二次全国民政会议决议(一九五三年十二月十日政务院第一百九十七次政务会议批准)[N]. 人民

- 日报,1954—01—13(3).
- [3] 中央档案馆. 中共中央文件选集:第18册[G]. 北京:中共中央党校出版社,1992.
- [4] 中共南京市委办公厅,南京市档案局. 风雨同舟[M]. 北京:中国共产党党史出版社,2002.
- [5] 南京市地方志编纂委员会. 南京民政志[M]. 深圳:海天出版社,1994.
- [6] 关于组织南京布善馆会馆(同乡会)整理委员会意见及组织草案(1951年10月23日)[G]. 南京市档案馆藏:5012—3—94.
- [7] 董必武. 新中国的救济福利事业[N]. 人民日报,1950—05—05(1).
- [8] 康沛竹. 中国共产党执政以来防灾救灾的思想与实践[M]. 北京:北京大学出版社,2005.
- [9] 董必武. 董必武选集[M]. 北京:北京人民出版社,1985.
- [10] 中国社会科学院,中央档案馆. 1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编劳动工资和职工福利卷[G]. 北京:中国社会科学出版社,1994.
- [11] 白山·救灾记[N]. 人民日报,1949—11—10(6).
- [12] 南京市档案馆. 南京解放[M]. 南京:江苏古籍出版社,1990.
- [13] 江苏省地方志编纂委员会. 江苏省志·民政志[M]. 北京:方志出版社,2002.
- [14] 陈新梅,吴达德. 建国初期城市弱势群体的社会救济研究综述[J]. 中共四川省委省级机关党校学报,2012(5):112—115.
- [15] 江渭清. 钟山风雨话当年[J]. 档案与建设,1999(5):25—27.
- [16] 中央人民政府政务院关于劳动就业问题的决定[N]. 人民日报,1952—08—04(1).
- [17] 政协文史资料委员会. 城市接管亲历记[M]. 北京:中国文史出版社,1999.
- [18] 毛泽东. 毛泽东选集:第5卷[M]. 北京:人民出版社,1991.
- [19] 北京档案馆. 北平和平解放前后[M]. 北京:北京出版社,1988.
- [20] 付启元,卢立菊. 试述南京解放初期的社会改造[J]. 江南大学学报:人文社会科学版,2004(8):56—60.
- [21] 中共南京市委党史工作办公室,南京市档案局. 城市的接管与社会改造:江苏卷·南京分册[G]. 北京:中共党史出版社,1997.
- [22] 李良玉. 建国前后接管城市的政策[J]. 江苏大学学报:社会科学版,2002(3):1—10.

(责任编辑 潘亚莉)

The Change and Reconstruction of Social Relief in Nanjing Around 1949

Fu Qiyuan

(Institute for Cultural Development, Nanjing Academy of Social Sciences, Nanjing210018,China)

Abstract: After 1949, the new regime of CPC took over and transformed Nanjing's official and private relief agencies, and changed the traditional mode of social relief that lay weight on both the government and the private sector to a new mode dominated by the government. In practice, the new regime, by economic, organizational, ideological and other means, followed the principle of self-reliance by participating in production, classified assistance to help the disadvantaged people so that some long-standing social problems of the city were solved, the crisis in social transition controlled and the new regime consolidated. The relief principle, policy and pattern during this period laid a foundation for the development of the social relief later.

Key words: Nanjing; social relief; transition; reconstruction

(上接第 29 页)

An Analysis of Jiangsu Rural Economy

Bao Zongshun, Zhou Chunfang, Cao Mingxia

(Institute of Rural Development, Jiangsu Academy of Social Sciences, Nanjing 210013, China)

Abstract: To help the National Investigation Team finish its Survey Project of a Thousand Villages, Jiangsu Provincial Investigation Team, in cooperation with the Institute of Rural Development of Jiangsu Academy of Social Sciences, investigated 49 villages. 16 were in southern Jiangsu, 13 in middle Jiangsu and 20 in northern Jiangsu. After surveying, an analysis of village collective economy was done to show that the average income level of Jiangsu village collective income was high despite the gap between regions and between villages, that there was a big gap between village expenditure in different regions, that there was a big discrepancy between village assets in southern Jiangsu and those in northern Jiangsu, and that village liabilities were non-operational ones, and the chief debtor was construction companies or individuals. Zhou found in the scale of cultivation that landless households lived side by side with big cultivators, but lands were still fairly segmented that, in present China with more people but less cultivatable lands, land transfer would be the premise and base of large-scale agricultural operation, but further large-scale agricultural operation needs the deepening of systemic reform, the smooth running mechanism of land transfer, the rising of rural social security level, and an urbanization strategy centered on man. And Cao found that the average agricultural income per capita in Jiangsu was much higher than the national average, the main expenditures were the daily expenditures, and the household assets consisted chiefly of lands contracted, homesteads, houses and furniture. Measures like deepening rural reform, developing modern agriculture and accelerating the systemic innovation of agricultural technology were also put forward to overcome the difficulty in income rising in Jiangsu agriculture.

Key words: Jiangsu; village economy; collective economy; land transfer; large-scale operation