



档案记录下的 新中国成立初期北京城市扶贫工作

■靳潇飒^{1,2}

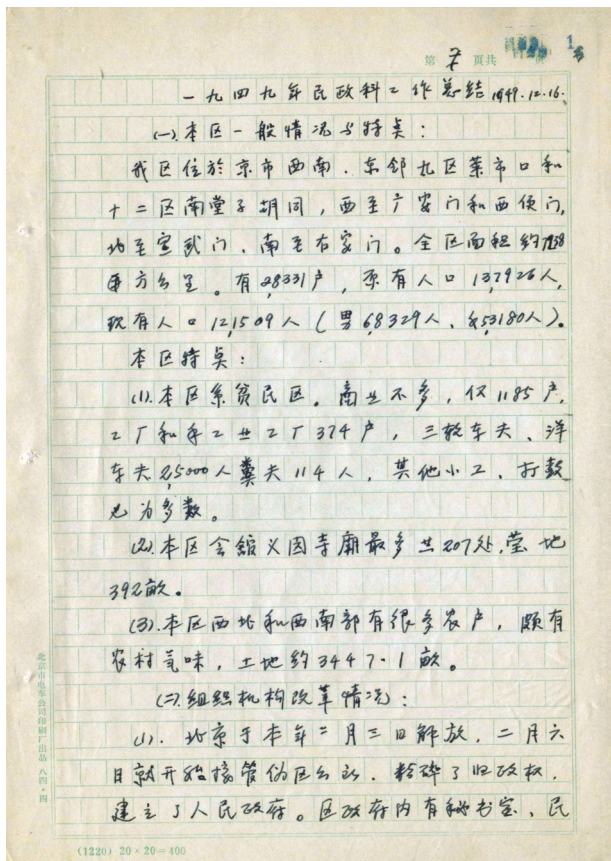
北京作为中华人民共和国的首都,在脱贫攻坚的战斗中始终迈步向前。早在新中国成立初期,北京市人民政府就高度重视城市贫困人口的救助工作,先后采取各种政策措施维持城市贫困人口的生活,为北京城市的稳定发展做出了极大贡献。

一、新中国成立初期 北京城市贫民状况

1949年1月31日,北平和平解放。在中国共产党的努力下,这座文化古城虽免遭战争破坏,但长期的战乱、频繁的自然灾害,以及国民政府长期疏于对城市的治理,导致北平城市街头乞丐遍地,广大城市贫民在饥饿和死亡线上挣扎。

北平和平解放后,中共北平市委立即责成公安部门对全市人口进行仔细排查,在全市200多万人口中,无业人口达到40万至50万人,几乎占到了全市人口的五分之一。很多无法维持生活的城市贫民“是摆小摊贩卖零食的、手工业工人、蹬三轮、开小店、理发等为业,还有一部分是推排子车的,拉洋车出卖零星苦力、耍手艺(匠人)、贩菜、卖报、拾粪、捡煤、变戏法、唱大鼓、耍马戏的,大部分都是过着很贫困的日子”^[1]。第十一区在北京属于贫民窟所在地,大部分人在会馆、义园、寺庙等地讨生活,都是三轮车夫、洋车夫、粪夫等社会底层,其西北和西南部还有很多农户,颇

有农村气味,他们连年辛苦工作,“终日不得一饱”^[2]。居住在北京福长街二条的七十多岁老两口,“老头病着,专靠老婆讨饭为生,讨多少就吃多少,要不到只有饿肚子”^[3]。



1949年12月16日,第十一区民政科工作总结(西城区档案馆藏)

为维持生计,大量社会闲散人员涌入街头成为乞丐,他们“有唱数来宝的,不给就骂人;有手拿石头的,不给就打破玻璃窗;有拿大粪的;有数人拦阻买主,使商店无法经营的”^[4]。遍布街头的乞丐不仅扰乱社会治安、破坏社会安定、阻碍工商业正常发展,更助长了社会不劳而获、好吃懒做的不良风气。更为严重的是,由于生活困苦,北京城市贫民因贫困而自杀的现象时常发生,并有逐渐增多的趋势。以1952年为例,北京市公安局统计的自杀数据显示,在5个月的时间内,全市因生活困难、债务逼迫而自杀的人数达到97名(其中男性71名,女性26名),职业遍及家庭妇女、无业游民、农民、小贩、工人、商人、职员和军警等各行业^[5]。

由此可见,在新中国成立初期,整个北京城市贫困现象十分严重,已经严重影响到了首都新政权的建设。对城市贫苦市民进行社会救济和脱贫工作,已然成为当时中共北京市委、市政府的当务之急。

二、多措并举助力城市脱贫

为切实解决北京市城市贫困问题,中共北平市委、市政府在进城后迅速接管国民党各级政权,努力恢复发展城市经济,并迅速采取多项措施,将社会救济与社会动员相结合。接到指示后,城内12个区以及城郊6个区都迅速开展行动,完善组织机构、仔细核实区内贫民数量、精准施策,城内12区均采取不同程度的以工代赈措施,多措并举助力城市脱贫工作。

(一) 完善组织机构建设,颁布各项政策法规

北平和平解放后,各区迅速按照中共北平市委、市政府统一指示,接管伪区公所,废除保甲制,粉碎旧政权,建立人民区政府。例如第十一区自1949年2月6日组建机构后,在民政科下设民政、优抚、社会、人事、户籍各组,分别管理城市工作。为加强对城市贫民的管理,区政府自1949年6月起改为区公所,取消原有的街政府,加强公安派出所的力量,保证了组织机构的高效运转。

1950年2月15日,北京市人民政府发布《北京市救济失业员工决定试行细则》,规定每个区要在“被解雇之失业员工五十人以上”的地方“设置区办事员一人至二人,附属于区公所民政科”。办事员需要“政治纯洁、忠实可靠,能联系民众”,其文化程度需要能够“写简单工作汇报及计算账目”。办事员要在劳动局统一领导下进行工作,要“按时领取转发失业员工救济金,组织与推动失业员工生产、就业及半义务劳动,向失业员工传达与解释政府的法令,了解失业员工的生活和思想情况并及时汇报劳动局”^[6]。办事员

的设置,保证了城市扶贫工作形成专人专班,极大提升了工作效率。

(二) 核实各区贫民身份数量,精准发放救济物资

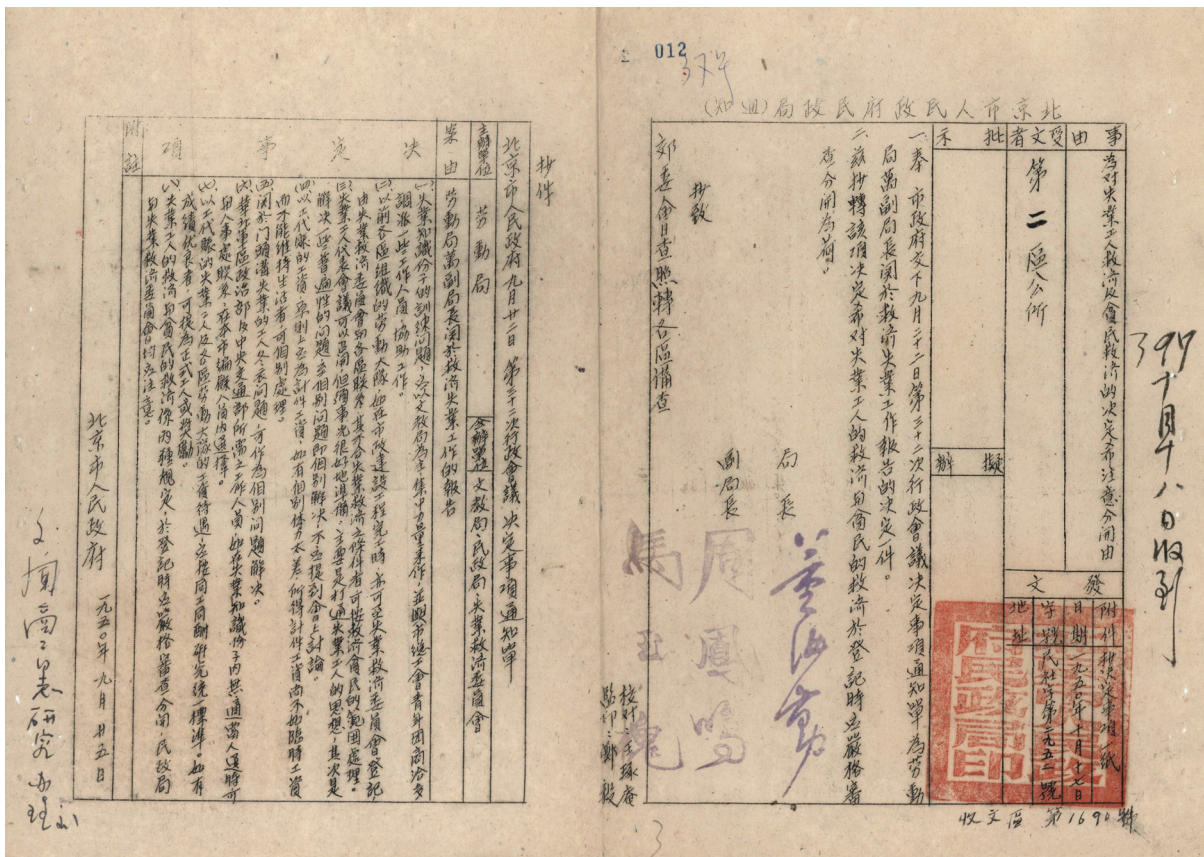
为做到精准发放城市救济物资,各区皆采取一系列措施核实城市贫困户身份数量,以杜绝冒领现象,维持社会公平。第二区区委要求区内所辖各派出所要对居民仔细进行户口单核查,“进行审查时如果确系贫苦人民而生活又实在困难者,当即开具证明,若有怀疑时即进行详细调查”^[7]。第十一区自1949年冬接到市政府民政局冬令救济工作指示后,立即制定冬令贫民救济调查表,根据调查结果将各户按实际情况划分为三等,并于12月19日开始按照不同等次发放救济粮,救济一等76户102人、二等119户196人、三等173户408人,共发放粮米27040斤^[8],做到了精准施策。

第八区在实施实物救济工作的时候,“密切地配合分局派出所和区街代表治安组长进行宣传和调查,采取重点调查再推行全区的方法,根据贫苦程度评定等级或迫切需要解决的困难,结合教育给予不同的救济”,并“根据实际情况和条件进行收容安置,经常救济、集中发放、零星救济的各种救济工作”^[9],确保政府扶贫物资能够真正落到城市贫民手中。自1950年11月至1951年2月,第八区在4个月的时间内,共向区里贫民发放救济补助款30958500元(旧币),救济764户,令1760人渡过难关^[10]。

总的来讲,从1950年3月10日至4月11日,在全市发放救济金的数额中,城区共计发放“1126621801元(旧币),18915户、70758人”,郊区共计发放“634203900元(旧币),8495户、24858人”。^[11]经过此次救济,北京市内大部分的城市贫民生活得到改善,例如,“朝外三轮工人普殿华五口人,半月前每日赚三四千元(旧币),白薯都吃不饱,现在每日能拉一万多元(旧币),妻子也有了零活作,生活马上好转”,他兴奋地说道:“政府救济真解渴,不然顶不到现在的日子。”^[12]生活用品和救济物资的发放不仅初步解决了这些城市贫民的生存问题,更让他们在心理上建立起了对新生政权的信心,他们发自内心地开始相信“跟着共产党就能过上好日子”。

(三) 协调多方力量,为城市脱贫提供便利

社会救济工作头绪繁多,并非一个部门便可独立完成,须在北京市及各区政府民政部门主导下,联合文教部门、医院、贸易公司等多方力量,一起为城市脱贫助力。第二区区委1949年8月23日发出通知,要求各派出所给辖区内的贫困人口开具证明,让贫困户拿着证明前往贸易公司购买粮食,从而保证“在粮价普遍上涨时,照顾劳苦人民的生活不受波动并避免受到市场



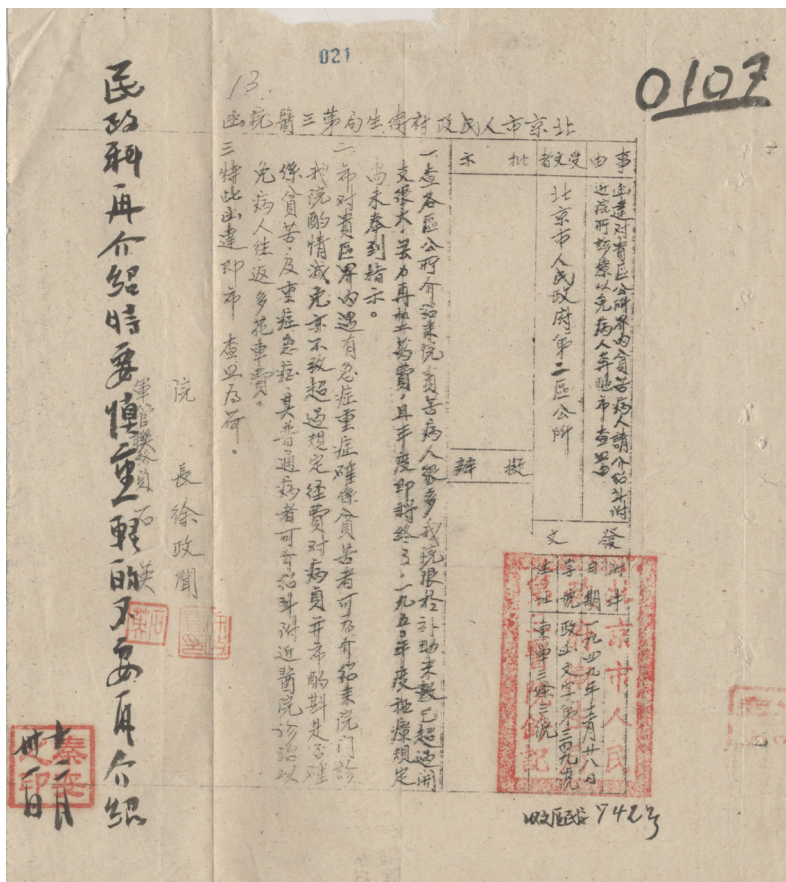
1950年10月17日,北京市人民政府民政局“关于对失业工人救济及贫民救济的决定希注意分开”的通知(西城区档案馆藏)

粮价的影响”^[13]。北京市人民政府民政局于1950年10月17日发出通知,要求文教局与市总工会青年团接洽,“多调派一些工作人员协助工作,以解决失业知识分子的训练问题”,并联系华北军区政治部及中央交通部,在失业知识分子内招聘工作人员,解决其失业问题。北京市人民政府卫生局第三医院在此期间,直接纳各区公所介绍前来看病的贫困病人,并要求“区界内遇有急症重症确系贫苦者,可为介绍来院门诊,我院酌情减免,亦不致超过规定经费”,而对于普通病患,第三医院“可介绍至附近医院诊治,以免病人往返多花车费”^[14]。从买粮吃饭、就业工作,再到看病就医,北京市以及各区政府与多处机构进行全方位协调,为城市贫困人口服务。

(四)兴修大型工程,以工代赈

紧急调拨救济物资支援贫困人口只能解决一时燃眉之急,终非长久之计,组织城市贫民参加生产劳动才是消除城市贫困的根本措施。北京市政府先后多次采取以工代赈的形式,组织大批失业人口、无业游民和城市贫民参与市政建设,自1950年2月至6月,市政府先后启动开挖护城河、“三海”(积水潭、什刹前海、什刹后海)、筒子河以及疏浚郊区各条河道等工程,共施工

590 000多个,发放粮米4 220 000斤,保证了参与工作的23 000人将近3个月的口粮,基本解决了城市贫民的吃饭问题。第八区在市政府启动“三海”工程后,立即在全区“动员了有劳动力的贫苦市民200余人,组成劳动大队在前三门工作。不足一个月的时间,共挖土方4583方(注:1立方米等于1方),共计挣小米23 361斤。在地面冻冰不能工作时,又将劳动大队的工人根据适合失业工人登记的条件,登记了80余人,以工代赈的方式,组成秽土垃圾队,每人每日工资伍仟元,维持最低的生活”;此外,第八区特别注意“根据实际情况执行以工代赈与实物救济二者相结合的方针,并以生产自救的精神经常给以教育,特别在发放时指出救济粮的来之不易与不劳动的耻辱”,^[15]从而在全区形成劳动光荣、懒惰可耻的观念。此后,全市每月经常参加以工代赈的市民基本维持在2000余人,每人每天平均可得6斤米的实物工资。大规模的以工代赈不仅让很多城市贫民家庭中的青壮年逐步得到工作机会、摆脱懒惰涣散的毛病,也增加了北京市民对共产党领导下的新国家、新社会的政治认同,使整个北京市逐步恢复稳定秩序,从一个消费型城市变为了生产型城市,为接下来的社会主义建设打下了良好的基础。



1949年12月28日,北京市人民政府卫生局第三医院“关于区界内贫苦病人到附近院所诊疗发给第二区公所的函”(西城区档案馆藏)

三、结论

中华人民共和国成立初期,在国家处于初建、政权尚未巩固、经济一穷二白、战争仍在进行以及社会百废待兴的情况下,中共北京市委、市政府为救助城市弱势群体,从城市贫民本身生存与发展的角度考虑,采取了一系列政策措施,进行了艰苦卓绝的努力,全心全意救济贫民,恢复发展经济,从而安定了社会秩序,巩固了新生政权,在中国社会救助史上揭开了新的一页。

在整个社会救济过程中,党创造性地将积极的社会救济制度与革命性的社会动员运作方法相结合,采取实物救济与以工代赈相结合的方式,极大超越了中国传统社会的救助模式,既使广大城市贫困人口摆脱生存问题,又充分动员了城市各方力量参与到新民主主义社会的建设之中,保证了社会救济各项政策的成效,具有里程碑意义。

任何时代、任何国家都存在不同程度的贫民问

题,都需要执政者采取智慧和力量消除贫困。如今,中国人民正紧紧团结在以习近平同志为核心的党中央周围,为坚决打赢脱贫攻坚战而努力着。“其作始也简,其将毕也必巨”,脱贫攻坚不是轻轻松松一冲锋就能打赢,而是需要全体国人统一思想行动,汲取过去的经验智慧,一鼓作气,乘势而上,才能奋力夺取脱贫攻坚的最终胜利。

注释及参考文献:

[1][3]关于市民工作中的几个问题和意见,北京市档案馆藏,档号:1-6-238.

[2]第十一区民政科工作总结(1949年12月16日),西城区档案馆藏,档号:2-1-1-231.

[4]乞丐问题材料,北京市档案馆藏,档号:196-2-191.

[5]1952年2月—6月份因生活困难自杀统计表,北京市档案馆藏,档号:196-2-215.

[6]北京市人民政府关于“公布北京市救济失业员工决定试行细则”(1950年2月15日),西城区档案馆藏,档号:2-2-98-17.

藏,档号:2-2-98-17.

[7][13]第二区区委“关于解决劳苦人民食粮问题总结”(1949年8月23日),西城区档案馆藏,档号:2-2-88-7.

[8]第十一区冬令救济工作总结,西城区档案馆藏,档号:2-2-1-7.

[9]第八区民政科1950年救济工作总结(1950年12月14日),西城区档案馆藏,档号:2-2-2-8.

[10][15]北京市第八区贫民救济方案救济粮发放工作总结(1950.11—1951.2),西城区档案馆藏,档号:2-2-2-10.

[11][12]临时救济总结报告,北京市档案馆藏,档号:1-9-244.

[14]北京市人民政府卫生局第三医院“关于区界内贫苦病人到附近院所诊疗发给第二区公所”的函,西城区档案馆藏,档号:1-23-146-15.

作者单位:1.中共中央党校(国家行政学院)研究生院
2.北京市西城区档案馆