

# 建国初期党和政府成功治理乞丐问题历程及经验追溯

张凤霞 马 超

**[摘要]**建国初期,党和政府制定了治理乞丐问题的方针政策、原则,成立组织机构,通过因地施策、多种收容方式并举对乞丐问题进行治理。经过准备、收容、教育改造等阶段,让乞丐有了最终归宿,乞丐问题治理取得一定成效,为社会主义革命和建设赢得了相对稳定的环境。建国初期党和政府治理乞丐问题的成功经验对当前我国治理乞丐和城市流浪人员有重要借鉴价值。当前治理乞丐问题必须坚持中国共产党的领导,多部门协调配合,培育一批有作为的治理乞丐问题干部队伍;充分做好调查研究,科学制定治理乞丐问题方针政策;坚持依法依规治理乞丐问题;同时要贯彻以人为本,注重启迪乞丐思想觉悟,使其重归社会。

**[关键词]**建国初期;党和政府;乞丐治理

中图分类号:D651

文献标识码:A

文章编号:1004—3926(2015)02—0210—05

基金项目:国家社会科学基金一般项目“中国共产党对革命根据地社会问题的治理及其历史经验研究”(12BDJ015)、教育部人文社会科学研究规划基金项目“建国初期中国共产党对主要社会问题的治理及其成功经验”(10YJA770039)阶段性成果。

作者简介:张凤霞(1964—),女,黑龙江齐齐哈尔市人,天津商业大学马克思主义学院教授,研究方向:马克思主义中国化、中国近现代史基本问题。天津 300134 马超(1985—),男,甘肃庆阳人,新疆维吾尔自治区奎屯市委党校助教,研究方向:马克思主义中国化、中共党史党建。新疆 奎屯 833200

建国初期,面对国民党政府留下的贫困、凄凉的烂摊子,为彻底根除旧中国遗留下来的乞丐这一严重社会疾瘤,毛泽东同志在1949年召开的政治协商会议筹备会上做出了“迅速地荡涤反动政府留下来的污泥浊水,治好战争的创伤,建设起一个崭新的强盛的名副其实的人民共和国”的号召<sup>[1](P.1356)</sup>,各地政府从维护社会稳定和人民利益出发,采取了慎重、稳妥的措施,使乞丐问题得到有效治理,为新生政权巩固和社会主义革命、建设提供了一个相对和平稳定的环境,这给现阶段我们治理乞丐问题提供了重要的思想来源和丰富的实践指导。

## 一、建国初期党和政府治理乞丐问题的准备阶段

### (一)党和政府治理乞丐问题的方针政策

建国之初,民政部制定了《城市处理乞丐暂行办法(草案)》,提出了当前治理乞丐问题的必要性和紧迫性外,还对全国乞丐治理进行了统筹规划,实施区别对待的方针,率先在北京、天津实施。新中国成立后,首任北平市长叶剑英同志提出“一方面收容,一方面组织劳动,对各种不同性质的乞丐予以不同的处理,加以教育改造,使之依靠自己

劳动维持生活”<sup>[2](P.177-178)</sup>。上海市对乞丐和游民采取“教养兼施”和“劳动生产与政治思想教育相结合”的方针治理;昆明市则实施“收容改造,妥善安置政策,以变害为利,造福人民。”<sup>[3](P.273)</sup>重庆市针对乞丐分布点多、量大等特点,采取分区设点收容,集中管理和思想教育相结合的方针,逐渐把乞丐从堕落、死亡的边缘挽救过来。

总之,虽然各地治理乞丐问题的政策各异,但目的是相同的,即:在收容乞丐的基础上,注重思想改造,促使乞丐转变观念,最终成为自食其力的社会主义劳动新人。

### (二)党和政府收容乞丐的组织机构划分

各地政府都建立了专门的乞丐收容管理机构,如华北地区成立了以民政局为主,由公安局、卫生局、人民法院等组成的北平市处理乞丐委员会,天津市收容处理乞丐委员会,上海成立了乞丐救济委员会等。各地政府按收容对象特征和本地特点成立收容单位,并制定了主要任务:(1)救济院:是收容乞丐游民的日常办公机构,主要负责监督和收容管理工作。(2)安老所:主要收容老弱残废和无家可归者。(3)育幼所:收容8—15岁的儿童乞丐,并编入育幼所初级小学里学习文化知识,

对过了年龄段的孩子,教会技能,鼓励参加劳动生产。(4)妇女教养所:收容妇女乞丐,经教育和传授技能后参加缝纫、纳鞋底等手工技艺制作。

### (三) 政府收容乞丐的原则

建国初期,党和政府治理乞丐问题的重要原则有三条:一是有家可归的乞讨者送其返乡参加劳动生产;二是无家可归尚能自食其力者,集中起来帮助就业;三是老弱病残和无家可归者予以收容,送至救济机构,传授生产技艺,使其自食其力。具体治理措施也分门别类:凡经说服自愿返乡者,采取登记遣送方式,由籍贯所在地负责安置。对有劳动能力无家可归之乞丐,则集中编组教育,待政治思想提高后,或送其返乡,或送至指定地劳动;对无家可归和老弱病残的乞讨者,由各地政府动员工商界、爱心人士公开募捐,筹措资金让其恢复生产。

## 二、建国初期党和政府对乞丐的收容阶段

经过充分酝酿准备后,各地政府对乞丐收容改造采取的主要措施有:自愿收容、强迫收容、经常收容、突击收容和重点收容等方式。在时机成熟后,各地治理乞丐运动有序开展起来。

当时采取自愿收容方式的典型代表是长沙市人民政府。长沙市成立乞丐临时收容处后,规定自12月24日起至31日止为收容乞丐的日期,市区乞丐一律前去处里登记收容。其中自20日至23日为自投期,收容处鼓励乞丐自投;从24日起,市面禁止乞讨,所有继续乞讨的乞丐,由警察和纠察队抓送处理。由于长沙市在收容前的宣传工作做的比较到位,所以抓送的乞丐很少,绝大多数进收容所的乞丐都是自投的。“12天内请求登记收容的为1620人,收容处的为1400人。”<sup>[4]</sup>1949年5月27日起,北平市也开始大规模收容乞丐,对一般乞讨者,则送至救济院和收容单位。“收容单位所收容之乞丐,须先经医生检查,然后办理入所手续。乞丐所带之物品,除讨饭工具没收外,其余的代为保存,并发给存据以备将来依据领取原物。经过谈话后,发给毯子、毛巾(面袋做)、碗筷各一份。育幼所收容的乞丐,衣服特别褴褛的,尽可能的予以更换,然后编班进行教育。”<sup>[5]</sup>经过两周集中收容治理,共收容乞丐1301人,市面上乞丐基本收容完毕。1949年12月,又有部分逃荒者涌入京城,北京市政府以“不能允许有一个逃荒的人饿死”为原则,1950年1月又组织了一次突击收容,共收容乞丐594人,这充分体现了党和政府以民为本的思想和责任意识。

建国之初,天津市对市面上乞丐的收容主要采取突击收容方式,主要分两个阶段“第一阶段以收容有

劳动能力的青壮年乞丐和职业乞丐为主,四天内共收容464名。第二阶段,主要收容男女老弱病残的乞丐,至7月31日,天津市共收容1594名乞丐,一时流动于市面上的乞丐基本肃清。”<sup>[6]</sup>(P.205)

建国初期,面对复杂的社会阶层,上海市政府对乞丐的收容主要采取经常收容、突击收容、重点收容相结合的方式。1949年6月至1958年底前后历经10年。“1949年6月,上海市军管会民政接管委员会民政处接管了原国民党上海市政府社会局的游民习艺所、儿童收容所、妇女所,并加以整顿,改名劳动生产教养所、儿童生产教养所、妇女生产教养所。”<sup>[7]</sup>(P.297)1949年8月,上海市成立民政局后,“由福利处负责乞丐收容和改造工作,9月份福利处开始收容儿童、残废以及乞丐等,四个所每月收容达1000人。”<sup>[8]</sup>上海市收容乞丐的另一种方式是突击收容,也称“大收容”,在重大节庆日之前突击收容,“上海第一次乞丐大收容在1949年12月,上海市民政局和公安局联合,会同各区的接管会,于1949年12月14日在全市行动,集中‘收容’乞丐,两天内收容4200多人。”<sup>[9]</sup>(P.105)上海市重点收容方式主要是对位于上海市虹口区,原系美国商人开设的汇芳锯木公司的哈尔滨大楼里乞丐的处理,1937年日本袭击上海时,大楼遭袭,成为废弃之房,很多乞丐便藏身于此,“安居乐业”。“1951年2月20日凌晨,市公安局出动警力100多人,加上救济会工作人员70余人,包围了哈尔滨大楼,并严密封锁了附近奉天路和哈尔滨路交通,共收容游民乞丐2901人。”<sup>[9]</sup>(P.109-111)

建国初期,各地对乞丐收容基本都采取单一或几种收容方式相结合。因为新中国成立初期,社会结构和阶层复杂,社会矛盾突出。以当时北京、上海、天津等经济和文化较繁荣的特大城市为代表,其它地方和城市收容情况也大都相似。

## 三、建国初期党和政府对乞丐的思想教育和生产改造阶段

各地收容乞丐后,依其性别、年龄、健康状况和劳动能力不同,将其划为“青壮年”“病残老弱”“妇女”“儿童”四大类,对其采取以下几种教育管理方式:

### (一) 教育管理方面

初次收容的乞丐不清楚党的收容政策,加上一些社会不良人员造谣,因此许多被收容的乞丐对教育改造多持抵触情绪,他们害怕自己被拘留起来忍饥挨饿,遭受苦打恶骂,见不到家人。所以,有的哭闹不止,装疯卖傻,给收容教育带来一定困难。面对这种局面,收容所工人主要通过对乞丐加强思想教育,帮助乞丐树立正确的人生观,

只有从思想认识上打消乞丐的依赖性和劣根性,方可使其转变原有寄生思想,从事劳动。党和政府首先向乞丐解释收容的方针和目的,稳定乞丐情绪,打消思想疑惑;其次,鼓励乞丐诉苦,吐出自己在旧社会遭受的痛苦磨难;第三,阐明乞丐受苦沦落的根本原因,启发乞丐思想觉悟;第四,在乞丐中大力宣传“劳动光荣”“寄生可耻”等观念,帮助乞丐们树立劳动意识。

#### (二) 组织管理方面

为改变乞丐惰性生活态度和习惯,培养正常生活作息规律,各地收容所对乞丐进行编组管理。

收容所作息时间表<sup>[10]</sup>

起床	整理内务洗漱	早操训练	学习	讨论会	早饭	休息	上课	午睡(此时为干部生活检讨会)	讨论	晚饭	娱乐时间	讨论	点名	熄灯
五点	五点至五点半	五点半至六点半	六点半至八点	八点至九点	九点至九点半	九点半至十点	十点至十二点	十二点至午后二点	二点至四点	四点至四点半	四点半至七点	七点至九点	九点	九点半

生活规则:

- (1) 不调皮、不逃跑,服从组织领导。
- (2) 上课静听,认真学习。
- (3) 注意公共和个人卫生。
- (4) 爱惜公物。
- (5) 不准吸烟。
- (6) 不造谣生事,煽惑群众。
- (7) 说话要老实。
- (8) 不打架吵嘴,互助互让。
- (9) 要改正乞丐小偷思想,努力学习和生产。

(10) 上述规则自公布日起实行,违者由全体乞丐公意予以处理。<sup>[11]</sup> (P. 385-386)

由此可见,收容所里乞丐每天遵守生活准则,按时起床、吃饭、学习等。在工作人员的教育引导之下,新的生活习惯和规律逐渐形成,受教的乞丐精神状态焕然一新,重新做人。

#### (三) 生活管理方面

各地的收容所里,教养干部本着对乞丐生计认真负责的态度,首先改革膳食、合理标准。“各收容单位有的每天二顿,有的三顿,不管二顿或三顿,吃的都是窝头、高粱米,每七八日改善伙食一次,遇到过节还能吃到白面、大米和猪肉。”<sup>[11]</sup> (P. 386) 另外,教养干部主动找其谈心,帮助写家信,问寒问暖,这种以诚相待的态度和精神使大多数乞丐倍感温暖,乞丐们从感情上认同党和

长沙市乞丐临时收容处共设置了四个中队,每个中队都指派专门人员管理和负责乞丐生活,实行独自管理、互相监督的原则,纠正了乞丐在收容处争饭吃、偷饭卖等现象。北京市对收容所的乞丐采取了随收容、随编班组织学习,对积极参加教育改造且成效良好的乞丐予以奖励。另外,为根除乞丐在城市游乞生活中养成的寄生、懒惰等生活习俗,收容所为引导规范乞丐生活正常化、规律化,制定了劳动、学习、锻炼、生活起居等制度,以下是平民习艺所的作息时间和生活规则表:

政府对他们的教育改造。收容乞丐的居住地,因客观因素,条件略有差别,但都努力争取资金改善乞丐生活居住环境,如长沙市为降低乞丐因病致死率,一律要求乞丐剪发洗澡,每星期由湘雅医院、天主教医院等卫生部门派医师来诊病两次。

#### (四) 劳动改造管理方面

改造乞丐自食其力,参加劳动生产,培育热爱劳动的高尚品质是乞丐改造的最终目的地。思想教育是消除乞丐劣根性的理论支撑,劳动改造则是帮助乞丐彻底改掉好逸恶劳、依靠懒惰恶习的实践推手。对乞丐的劳动改造,各地的收容所主要开展以学习、劳动为主要内容的评比活动以及通过开展文体活动等方式进行,如北京市规定“市委收容教育乞丐,由各区调查界内青壮年乞丐,发动送至平民习艺所,编组训练。十四岁以下者送育幼所,老年残废送安老所,小偷及精神病者由法院、公安局及卫生局负责处理。”<sup>[12]</sup> 长沙市乞丐收容处组织有劳动力的乞丐组成“炊事”“运输”等各种形式的服务队,培养乞丐生产劳动和服务意识,并组织“劳动才能生存”、“衣从哪里来”、“饭从哪里来”等讨论,开展承接军鞋加工、开垦荒地、种植蔬菜等生产劳动,通过这些活动,乞丐的劳动思想及热情普遍得到提高。天津市乞丐收容管委会“将有劳动能力的青壮年乞丐近 200 多人组织起来,编制成两个劳动大队,分别赴芦台农垦开荒

和清理市里海河河槽垃圾。劳动过程中个个都鼓足干劲,不怕苦、不怕累,用辛勤的汗水努力洗刷着过去的耻辱。”<sup>[6]</sup> (P. 207)

#### 四、建国初期党和政府收容改造乞丐的成效和最终归宿

建国之初,党和政府对乞丐问题的治理先后经历准备、收容和教育改造阶段,此次治理改造的规模和力度都是历史上前所未有的。建国初期各地政府采取正确而适中的方式对乞丐顺利收容,合适安置,让乞丐获得重新做人的机会。市面上的乞丐寥寥无几,北平一当地居民在安定门前看到乞丐劳动大队经过时说,“这些小伙子过去不给钱下不来台,要多少得给多少,现在在政府的领导下,都变成好人了,还参加生产劳动,共产党真真办法,使流氓小偷也能变成好人。”<sup>[11]</sup> (P. 386) 乞丐经过在收容所集中学习和教育改造后纷纷走上自食其力的劳动之路,他们沿用收容所里生活规律,每天按时起居,参加生产劳动。有的参加安老所的印刷、纳鞋底、织毯等生产;有的参加育幼所的纺毛、缝袜、做衣服等工作;有的参加习艺所的杂活、糊盒子、搓麻绳等工作,晚上按时休息。当乞丐此种行为成为一种定势和习惯,并拥有谋生技艺时,便形成了一种特定文明模式,意味着一种新的文化结构已成定势,这决定了他们不会再回到从前的思维模式和行为实践中去。

党和政府采取的收容教育、劳动改造使乞丐重新回到社会中,彻底摒弃了旧社会时寄生行乞的懒惰行为,过上了常人的生活,精神面貌也焕然一新。“天津市自1949年5月到7月,共收容乞丐1594名,其中352人教育后保释回家,参加生产;编入劳动大军到察哈尔、芦台开荒的有463人;转送教养院有464人,属于游兵而移送‘散兵处委会’的有32人。”<sup>[13]</sup> 南京市政府收容的3557名乞丐中,“参加二野军大的204名,到飞机场从事炊事工作的5名,介绍充当保姆的女学员10名,转至各农场、鞋厂等从事生产者236名,送学校学习的儿童143名,转入老残所者236名。”<sup>[14]</sup> 北平市于1950年—1953年之间曾四次遣送改造后具备劳动力的乞丐到青海、甘肃等地参加劳动生产,这保障了乞丐的生活,解决了他们的就业难题,乞丐劳动队支援农业生产,对建国初期经济建设也起到促进作用。“成都市成立的12个收容单位在1953年底就成功收容乞丐15559人,经过教育改造后,遣回原籍4524人,安排就业、介绍结婚、领养的4313人,送教养所4958人,经过近四年的努力,基本上解决了市面上猖獗的乞丐问题。”<sup>[15]</sup>

#### 五、建国初期党和政府成功治理乞丐问题的历史经验

建国初期,党和政府对乞丐问题治理的成效是有目共睹的,乞丐们不但改变了以前懒散愚劣、自由散漫的思想,而且热衷生产劳动,各大城市市面乞丐几乎绝迹,党和政府各项治理改造乞丐的政策都得到贯彻落实,初步达到了对乞丐问题的治理效果。总结提炼这一时期党和政府对乞丐问题的成功治理理念、措施及经验,对当前我们有效治理和安置城市流浪乞讨者具有很好的现实借鉴。

(一) 坚持中国共产党的领导,培养一批有能力、能干事的干部队伍是治理乞丐问题的根本保证

中国共产党是一个历经革命考验的马克思主义执政党,建国初期,面对千疮百孔的凄惨境况,正因为有中国共产党正确而英明的领导,各地政府方才对旧中国遗留下来的典型社会问题进行有效治理,尤其是将中国历史上长期顽固存在的乞丐疾瘤成功治理,这是中国共产党对中华民族的重大贡献,进一步说明了中国共产党无论是在战争年代还是社会主义革命、现代化建设时期,始终代表最广大人民的根本利益,全心全意为人民服务是中国共产党取得革命胜利、现代化建设辉煌成就和资政育人的法宝。此外,培育一支作风过硬的接管干部也是党和政府建国之初成功治理乞丐问题的根本保证。同时,乞丐问题的有效治理与教养干部默默无闻的工作精神和坚持不懈的工作作风也是密不可分的。收容所里,广大教养干部以教育改造乞丐为职责和荣誉,与乞丐一起生活、同甘共苦,不仅负责乞丐的日常起居和教育改造工作,还帮助乞丐照顾家人、解决就业,在物质和利益面前不邀功自居,而是乐于奉献。

(二) 充分做好调查研究,制定正确的方针政策是治理乞丐问题的先决条件

培养善于调查研究的工作方法对治理乞丐问题至关重要,工作人员依据调研材料具体分析,因地施策,为制定乞丐教育改造方针政策提供了重要的实践来源。北京市在收容乞丐之前,1949年4月对京城乞丐的种类及来源、讨要方式、生活状况等情况做了详细调查,并形成了基本的收容、救助意见。天津市为了确保乞丐收容工作有序进行,对市面乞讨流浪者做了专门调查,市政府组织公安、民政部门对华北人民政府下发的《城市乞丐处理办法》进行研讨,结合天津市实际制定了“一面收容,一面改造,逐步治理”的方针在全市对行乞者收容治理。上海市政府为了有效解决游民难

题,事先做了充分调查研究,1950年5月《上海游民情况的初步研究》中已对游民分布状况进行详尽分析,首先,阐述了游民产生的社会原因及行乞规律;其次,制定了分门别类的治理收容措施,决定对市面上职业乞讨者、强讨恶乞者等人员强制收容,教育改造后送至西部农村垦荒劳动。

(三)严格缜密的法律法规保障是治理乞丐问题的关键因素

乞丐问题的有效治理,仅依靠人们的思想自觉,没有法律手段提供保障是无法根治的,所以在调查研究的基础上,制定相关法律法规约束和惩治乞丐的劣迹是很必要的。基于救济和保护乞丐需要,建国初期党和政府实事求是地制定了治理乞丐问题的相关法律法规,如国家民政部制定了《城市处理乞丐暂行办法(草案)》,明确指出了当前治理乞丐问题的紧迫性,也细化了各城市具体治理乞丐问题的实施方案,各地人民政府根据不同特征的乞丐群体分类施策,认真对乞丐进行收容改造,《城市处理乞丐暂行办法(草案)》是治理乞丐问题的法律依据和准则。只有有法可依,有规可循,方能从根本上铲除乞丐顽疾。

(四)统一领导、多部门协调配合的工作方式是治理乞丐问题的主要保障

全国各地在治理乞丐问题时,成立了专门的乞丐收容治理机构,由多个部门共同组成,相互协调、共负其责,各收容机构有序配合是顺利完成乞丐治理工作的主要保障。北平市按照华北人民政府的指示,迅速成立乞丐治理指挥机构,由民政局、公安局、卫生局等组成处理乞丐委员会,一方面扩大收容机构,一方面各部门分工负责,上下(市区)统一步调,集中收容,分别处理。1949年11月,长沙市人民政府特邀省市相关单位及爱心人士组成治理乞丐难民的总负责机构——长沙市乞丐难民处理委员会,“长沙市乞丐难民处理委员会以长沙市市长阎子祥为主任委员,民政厅副厅长高敬之及市商会理事长左学谦为副主任委员,由省卫生处处长龙毓莹、青年会总干事张以藩等7人为常委,并从各单位挑选55名优秀干部参与治理乞丐难民工作。”<sup>[4]</sup>

(五)贯彻以人为本,启迪乞丐思想觉悟,帮助其融入主流社会是治理乞丐问题的最终目的

坚持以人为本,启迪乞丐思想觉悟,帮助其重新融入社会是治理乞丐问题的落脚点。乞丐问题治理的最终目的是积极鼓励教导乞丐从事劳动生产,自食其力,为经济社会发展服务。贯彻以人为本

本,加大人性化教育改造,主要体现在收容所教养干部对乞丐的体贴照顾和无微不至的关怀上,经常“安慰乞丐,教育乞丐,帮乞丐写家信,并督促乞丐洗澡、理发,干部们不断和乞丐聊天或谈论。”<sup>[11]</sup>教养干部“人性化”的教导帮助感化和启迪了大多数乞丐,使他们充分了解到中国共产党尊重群众、服务群众的人本思想,打消了他们的敌对情绪和思想顾虑,让乞丐们重新树立起了融入主流社会的信心和愿望,在此基础上党和政府继续引导乞丐践行“寄生可耻,劳动光荣”的观念,待乞丐思想觉悟提高后,再公布生产任务,带领其参加劳动生产,在劳动实践中锻炼自己,为乞丐重返社会打下坚实基础。因此,乞丐问题治理必须坚持从思想源头改造,加强意识形态教育,只有觉悟提高,才能充分认识到生产劳动实践对人生发展的重要意义,懒惰寄生会对社会和个人造成极大危害,进而从思想上彻底摒弃寄生观念,重新踏上自食其力的谋生之路。尽管收容制度存在一定的负面影响和隐患,但在建国初期的特定历史条件下,仍发挥了积极的作用。

#### 参考文献:

- [1]毛泽东选集(第四卷)[M].北京:北京人民出版社,1968.
- [2]叶剑英选集[M].北京:人民出版社,1996.
- [3]城市的接管与社会改造—昆明卷[M].昆明:云南人民出版社,1997.
- [4]余斌霞.建国初期长沙乞丐难民处理纪实[J].湖南文史,2003(1).
- [5]中共北平市委关于收容乞丐工作总结(1949年7月)[J].北京党史,2003(2).
- [6]周立成,王向峰主编.旧天津的新生[Z].天津档案馆.
- [7]范静思.上海民政志[M].上海:上海社会科学院出版社,2000.
- [8]游民改造工作概况(1951年4月)[Z].沪档,B168-1-932.
- [9]阮清华.上海游民改造(1949—1958)[M].上海:上海辞书出版社,2009.
- [10]北京市收容乞丐总结(1949年6月21日)[Z].北京市档案馆,196-2-20.
- [11]北京市档案馆编.北平和平解放前后[Z].
- [12]通知收容青壮年乞丐组织劳动大队[Z].北京档案馆,196-2-192.
- [13]天津市民政局关于收容处理乞丐总结(1949年9月20日)[Z].天津党史资委、公安局.难忘的岁月——天津市解放初期社会治理纪实[M].北京:中共党史出版社,1994.
- [14]南京市档案馆.南京解放[M].南京:江苏古籍出版社,1990.
- [15]中共成都市委员会党史研究室编.接管成都[M].成都:成都出版社,1991.

收稿日期 2014-12-04 责任编辑 杨春蓉