

新中国成立初期北京市失业救济研究

周云瑞 罗平汉

[摘要] 新中国成立初期,由于新旧矛盾交织,北京市失业问题较为严重。为解决失业问题,北京市适应经济发展需求与民众就业需求,不断调整失业救济政策,扩大失业救济范围。在具体开展失业救济过程中,北京市通过成立失业工人救济委员会和劳动就业委员会,建立征收救济基金制度以及运用多种宣传形式,为北京市失业救济提供了组织和制度保障,形成了以以工代赈和转业训练方式为主,单纯救济、生产自救、还乡生产等方式为辅的较为完整的救济措施体系。这不仅解决了失业人员的经济困难,稳定了社会秩序,而且增强了他们对中国共产党和新生人民政权的信任和认同。

[关键词] 新中国;北京市;失业救济;以工代赈

[中图分类号] D232; K27 **[文章编号]** 1002-3054(2022)04-0029-10

[文献标识码] A **[DOI]** 10.13262/j.bjsshkxy.bjshkx.220404

一、引言

新中国成立初期,失业问题成为中国共产党亟需解决的重要问题,这既有历史原因,也有新中国成立后社会经济新陈代谢的现实因素:“帝国主义和国民党反动派的长期统治,造成了社会经济的不正常状态,造成了广大的失业群。革命胜利以后,整个旧的社会经济结构在各种不同的程度上正在重新改组,失业人员又增多。”^[1]

目前学术界对新中国成立初期的失业救济研究不乏全局性的制度讨论,以赵朝峰为代表的诸

多学者从社会救助的角度出发,对全国这一时期的失业救济情况做了整体性的简单介绍,为失业救济研究奠定了基础。^[2-5]在社会救助研究的基础上,学界开始关注失业救济这一问题,个案研究进入学者视野,研究对象多集中在上海、广州、武汉等城市,^[6-8]针对新中国首都北京的研究则相对不足。截至目前,主要有王欢《建国初期北京市的失业及失业救济的历史考察(1949-1952)》一文,较为清晰地从宏观层面论述了北京市的失业救济情况,具有重要的参考意义。^[9]再有李瓔珞《新中国成立初期北京市对工人失业

[收稿日期] 2021-11-01

[作者简介] 周云瑞(1995—),女,山西临汾人,中共中央党校(国家行政学院)中共党史教研部博士研究生;罗平汉(1963—),男,湖南安化人,中共中央党校(国家行政学院)中共党史教研部主任,教授,博士研究生导师。

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目(21&ZD03)——中国共产党工农关系政策史料收集、整理与研究(1921-2021)。

问题的救治与社会整合》一文，提出通过对失业工人开展救济工作，中国共产党超越狭隘的地区观和政绩观，初步实现了社会整合。^[10]上述研究都不乏真知灼见，但主要以传统的宏观叙事展开，忽视了失业救济工作过程的复杂性，缺少对失业救济政策和实践的微观研究。基于此，本文利用北京市档案馆的馆藏档案和相关文献资料，以北京市的失业救济为个案进行研究，以期展现新中国成立初期北京市失业救济的丰富面相，并分析其一系列失业救济政策、措施的成效和意义。

二、新中国成立初期北京市失业情况

长期积累的失业问题成为新中国成立初期中国共产党亟待解决的民生问题。北平和平解放后，1949年2月，北京市立即组织失业状况的调查，结果显示全市失业工人和失业知识分子有10197人。其中，产业工人1339人，公共事业工人555人，手工业工人461人，独立劳动手艺人929人，苦力搬运工人1133人，农林园艺畜牧工人27人，店员1113人，技术店员472人，职员2227人，文教工作者1102人以及其他失业知识分子839人。^[11]

旧政权经济的衰微导致失业问题成为长期未能解决的社会和民生问题。抗战胜利后，众多国民党官员假借收敌产之名行贪赃枉法之实，这种“接收”实际上成了“劫收”，私营工厂有四分之一陷于停工和半停工状态。正如国民党军官蒋元在1945年参与接收北平敌伪公私财产时指出：“所有接收人员，都趁机大肆贪污，大发接收之财，并互相争夺，由暗斗以至明争。”^[12]再加上国民党大量新印法币，造成恶性通货膨胀，导致人民购买力低下以及工商业者资本变薄、力量变弱，这就使得生产规模与经营规模逐渐缩小，许多商店倒闭，连“瑞蚨祥”这样的店铺也于1948年10月底以“修理门面”的名义停止营业，失业问题随之产生。因此，新中国成立前北京存在严重的失业状况。

随着新中国建设工作的展开，北京市产生部分人员失业的新问题。首先，若干国营工厂和私营工厂、作坊因经营困难想要裁员造成群体性事件。其次，在市政建设中，因增加公共交通，坐三轮车的人大为减少，影响到三轮车夫的生意，造成车夫情绪动荡，甚至发生偷着向电车上投石头的事件。^[13]再次，一部分旧式学校的教育内容难以适应新社会的需要，管理办法亦不当，导致部分学校停闭，其中绝大多数为私立学校，失学失业的人数因而增多。这些情况在一定程度上加剧了北京市的失业问题。

此外，“五反”运动也间接导致部分人员失业。“五反”运动巩固了国营经济的领导地位，但同时也打击了私营工商业，致使部分私营工商业主和被雇佣人员失业，其中大部分人员是三轮车工人、运输工人、建筑工人及部分摊贩、小手工业者、店员。从北京市四区调查的被打击较大的行业来看，工商户的店员生活很困难，有些资方欠工人工资已好几个月，有的资方要停伙，有的资方自杀后柜台上只有几千万存款，因此工人感到不安，甚至有的工会基层委员说：“什么搞五反，还不是搞咱们工人？”^[14]“五反”运动在一定程度上加重了北京市的失业形势。

多种因素的交织导致了新中国成立初期出现较为严峻的失业问题，北京市在边实践边积累的过程中，实现了失业治理的体系化。

三、失业救济政策的调适和完善

根据失业情况，北京市不断调整救济政策，为失业救济体系的建立奠定了基础。随着市政工作的展开，新旧矛盾交织，失业人员范围也有扩大趋势，为此，北京市先后出台若干救济政策以稳定局面，维护社会良好秩序。

在北平和平解放初期，失业救济的规划与政策尚未制定，失业救济暂时归于市民救济的大类中一并考量。其时，中国共产党在接管的同时注意到了市民工作中存在的问题。北京市民绝大部分都是过着很贫苦的日子，有的因失业终日不得

一饱，或因无生产条件被迫流落为乞食者。中国共产党将救济对象分为两类：一类为老、弱、孤、寡、残、病者；另一类为以失业工人为主的有劳力却缺乏生产工具或资本的贫苦市民，如福长街二条胡同的王少亭是个水泥匠，因无人雇佣，只能做些抬死人、埋小孩的杂活，赚些饭钱糊口，生活没有保障。王少亭说：“有一些零散的木匠、铁匠，无工可做，自己想打些铁器和木器卖，但是缺乏资本。”^[15]当时，中国共产党的失业救济内容也限于单纯的实物救济和给部分人介绍工作。

在市政工作开始初期，北京市发生了若干公营工厂和私营工厂、作坊因经营困难想要裁员引发的群体性事件，以及因新旧行业更替导致三轮车夫普遍失业的公共事件。这两例公共事件的发生推动了北京市调整失业救济政策的步伐。

针对当时若干公营工厂和私营工厂、作坊维持艰难，需要解雇部分员工的问题，1949年11月北京市召开了第二届各界人民代表会议，通过了《关于救济失业员工问题的决议》（以下简称“决议”），提出了救济失业员工的方式。此时，北京市将失业人员范围划定为所有公私工厂和十人以上之作坊被解雇的工人。为保障失业工人的生活，决议指出建立可靠的失业保险制度即集中力量筹备失业工人的救济金。^[16]北京市还明确规定了救济基金交纳手续及保管方法、领取救济金的规定和手续等，初步对救济问题作出安排。

新中国成立初期，公共交通的普及影响到三轮车夫的生计，三轮车夫面临普遍失业问题。北京市政府多次就三轮车工人失业问题向中央作报告，提出一系列处理意见，主要内容是：市政府决定延缓增加公共汽车、电车时间以及数量；将电车、汽车票价提高一倍；对实在无法维持生活的工人及家属，予以适当救济；帮助失业三轮车夫走上以工代赈；协助三轮车夫移民至东北、察、绥等地。对此，中央基本赞成了北京市政府的请示。^[17]但许多三轮车夫对移民政策存有质疑和恐慌。大部分三轮车夫是老北京人，祖宗三代

住在北京，他们认为北京是块福地，不能离开。再加上特务的造谣，过分渲染移民的消极因素，进一步加剧了三轮车夫对于移民的恐惧。市政府在召集三轮车工人开会时，工人们一听到会议内容为移民问题，就不愿意参会。为此，北京市政府收集一般情况，向群众宣传解释，同时收集积极分子的反映，并不断与群众沟通交流，耐心解释移民政策以解开群众的误解，逐渐转变了群众对于移民政策的认识，有许多群众主动登记报名。

在实践中，1950年7月，北京市发现工会和劳动局部分干部对《关于救济失业员工问题的决议》执行得不很坚决，再加上该决议的受众面较窄，不能解决整个失业问题，北京市人民政府和协商委员会根据政务院颁布的《关于救济失业工人的指示》和《救济失业工人的暂行办法》，通过了《关于失业工人和失业知识分子救济工作的报告》。该报告将救济范围明确为：新中国成立前后在私营工商企业和运输事业中的失业工人和职员，以及从事文化艺术教育工作的失业人员。^[18]救济范围的扩大也标志着中国共产党开始通盘考虑解决失业问题的方案。北京市针对失业工人和失业知识分子救济问题，提出“采用各种办法，帮助失业者就业”^[11]，并根据实际情况，采取以工代赈、还乡生产、转业训练等帮助失业人员度过困难，实现就业安置。

政权趋于稳定后，党开始领导全国人民进行大规模的国家建设。在新形势下，仅仅救济失业工人和失业知识分子已不能适应现实的需要，再加上“五反”运动造成部分工商业主失业，以及因其生意亏损导致的工人失业问题，1952年8月，中央人民政府政务院批准通过了《关于失业人员统一登记办法》。同年9月，北京市劳动就业委员会办公室制定了《关于失业人员统一登记工作细则（草案）内部参考》，将失业人员分为失业工人和职员；知识分子；停工歇业的独立生产者、行商摊贩、资方代理人及小工商业主；旧军官、旧官吏；生活困难，要求就业的其他失业人员五类，并对以上五类的具体情况加以详细规

定,以明确救济范围。这一政策将更多的劳动力集中于经济建设之上,对稳定社会秩序和促进经济发展两方面都有积极意义。

四、失业救济的内容与措施

失业救济政策随着实际情况不断调整和完善,救济措施也逐步构成体系。北京市先后成立了失业工人救济委员会和劳动就业委员会负责开展失业救济工作,通过财力和宣传的支持,形成了以工代赈和转业训练方式为主的救济措施体系。

(一) 组织机构的建立

1950年7月22日,根据中央人民政府政务院公布的《救济失业工人暂行办法》第四条的规定,北京市成立了失业工人救济委员会(以下简称“救委会”)。救委会分为办公室、组教科、工赈科、救济科、生产科五科,由劳动局、市总工会、民政局等多机关团体分工负责,分别管理相应失业救济事宜。北京市通过建立专门的组织机构,以有序稳步地解决北京市的失业问题,并取得良好的效果。从1950年7月至1952年9月,在救委会及市劳动局登记的失业人员与求职人员中,仅仅经过政府介绍就业的即达25000多人。救委会组织就业条件较差的失业人员学习政治、文化、技术等知识,采用自行训练、委托学校训练以及与需工单位合作训练等方式对其予以训练。先后参加转业训练的失业人员达3000多人且大部分均已就业。有些失业人员暂时不能就业而又生活困难,政府便采用以工代赈的办法组织他们参加市政建设。^[19]

在经济恢复发展一段时间后,北京市委、市政府根据政务院《关于劳动就业问题的决定》,于1952年8月7日成立了劳动就业委员会。该委员会由以劳动局为主的9个单位的干部组成,主要负责失业登记和全面解决劳动就业问题。北京市各招工单位积极响应政府的号召,集中于劳动局招工。中国人民保险公司等单位提出辅助生产建设、解决失业问题不仅是政府的事,大家都有责任。北京市供销合作总社等单位,主动降低

招考条件,并超额录取。北京之外的华北五省也积极响应,在招聘教员时,对凡确已将个人历史向人民交代清楚,承认过去的错误,保证今后真诚悔改,全心全意为人民服务的旧军官或其他历史比较复杂的人,都从宽录用。^[20]

失业登记由救委会和劳动就业委员会负责,是失业救济工作中的关键一环。具体的失业工人登记工作由救委会委托市总工会所属各产业工会的基层组织办理,若尚未建立工会基层组织的,则由产业工会或市总工会直接办理。为了更加了解失业人员的情况,各区还寻求公安局派出所的协助。各区在各公安派出所管界建立了登记工作组,由公安派出所干部领导,吸收街道骨干积极分子参加。一般是分片分段逐日登记,边宣传、边登记、边审查。由于民众起初对失业救济工作缺乏信心,持观望态度,最初登记的失业工人并不多,随着救济工作的展开,登记的失业工人逐渐增多,遂开始实行登记与复查相结合的办法。大范围登记结束后,各区分会开始复查。复查时,各区大都召开了群众大会、座谈会,有重点地进行了家庭访问,为一些失业人员补办了登记。例如,东四区第二公安派出所管界申请登记未准的80人中,查出有27人符合登记条件,并为其补办登记。

(二) 建立征收救济基金制度

面对较为众多的失业人口,新生的北京市人民政府财政较为困难,为了缓解财政压力和解决失业人员的生活困难,北京市第二届第一次各界人民代表会议通过的《决议》规定,所有公私工厂和十人以上之作坊试办失业救济与保险制度。决议指出,救济金由三部分组成:一是向工厂工人、作坊工人按月征收其薪金的1%,向厂方征收工资总额的1%,作为失业救济基金;二是各大工厂、作坊在解雇员工一年内,须向政府缴纳其所解雇工人原薪的30%;三是若工厂因无法继续经营完全停工歇业时,应分别按照被解雇员工之具体情况,向政府交出其一至三月之原薪作为失业员工救济金。^[16]

北京市政府还对失业工人失业后的状况作了详细规定：若员工失业后所做的是临时性短工，既无固定收入，又经常间断不能连续工作者，仍按失业论；若每日有固定工资，且能连续工作一个月以上、三个月以下者，在其工作期间停发救济金，无工作后，仍然可以继续按月领取救济金；若有固定收入且连续工作三个月以上者，就按照已就业来处理，本人即刻停止领取救济金，原厂关于其救济金的缴纳也可停止。失业工人就业后，应立即申报劳动局，停止领取救济金，并须于就业后分期交还原领取救济金的20%，领取救济金在半年以下者，就业后三个月交清，超过半年者，在就业后五个月内交清。^[21]这样可以避免失业工人产生“懒汉思想”，防止不靠自己的劳动而想长期依靠政府的失业救济金过活的现象发生。

但上述失业救济金制度只能解决十人以上工厂、作坊所解雇职工的失业救济问题，搬运业、从事文教工作等失业人员尚未纳入此范围。为此，在取得工商界配合的前提下，北京市政府扩大征收救济基金的范围。至1950年10月底，除十人以上的工厂、作坊保持原有制度外，国营各专业公司、银行等单位均已交纳救济基金；铁路、邮政经反复接洽已部分缴纳；机关生产部门因检查款项需要时间尚未缴齐；文化、教育、医务及市政建设等单位仅教育、医务有二单位未缴；私营方面缴纳亦顺利，全市工商业有劳资关系的应缴户为9448户，48385人（未参加同业工会的个别零星户未计入），九月份已缴纳人数451818人，占应缴人数的93.38%。^[22]在失业救济金制度推行的过程中，部分私营工商户存在隐瞒劳资关系、漏报救济金的情况。对于这种情况，北京市政府一方面让其补交救济金，另一方面简化征收手续，直接掌握2670多家工商户的缴纳情况，并和同业公会密切配合，及时催交，对于无力支付的欠交户，滞纳金可以减免；对于有力缴纳而抗拒不交者，予以批评教育或送法院处理，这保证了失业救济金征收任务的顺利完成。截至1952年，国营企业基本实现按期缴纳

救济基金，私营工商户每月完成80%以上缴纳基金的任务。

（三）失业救济宣传工作的展开

在开展失业救济工作初期，失业人员对于失业救济和就业登记政策存在误解，出现恐惧失业救济政策的现象。例如，登记刚开始有部分工人听信特务的说辞，认为登记后会被安排到国外做工或到黄河修河，还有部分人情绪急躁，有市民张某登记后埋怨地说：“我以为你们早把工作找好了让我们登记，谁知登记了还没工作。”^[20]为此，北京市各区展开宣传工作，共举行群众大会、片会、座谈会4583次，参加会议群众达463658人，占全市居民2231709人（机关及工地人口未统计在内）的21%，平均每户几乎达到一人（全市共484063户）。另外，各区召开院会两千余次，家庭访问35279户，出刊大字报、黑板报2688期次。市政府还组织了电台广播和报纸的宣传报道，民主妇联及各区工会做了大量宣传工作，取得了良好的宣传效果。北京市政府关于失业救济的主要宣传做法如下。

第一，明确失业救济宣传的目的。北京市政府要求各区应做到：使各界人民受到一次爱国主义教育；争取符合登记条件的失业人员都来登记；启发不符合登记条件的失业人员也能积极学习政治、文化，准备就业条件；教育纠正失业人员要求就业的急躁情绪或信心不足的偏向。

第二，针对失业人员的思想情况，采取多种方式，尤须注意和其他运动结合进行宣传。东单区在市民聚居区设立接待站，宣武区、南苑区采用快板、相声等形式在街道口和群众大会上宣传，东四区发动夜校学员宣传，郊区农村采用屋顶广播，长辛店和门头沟地区利用有线电广播，宣武区等还结合中苏友好电影晚会、速成识字运动、捕鼠运动和传达区人民代表会议进行宣传，各种方式灵活运用，相互配合。在大会上主要宣讲劳动就业的意义、方针、政策，在片会及座谈会上主要宣讲失业人员的登记范围，院会及家庭访问集中解决各种具体的思想问题。这样各有分

工、循序渐进,有序推进了失业救济的宣传工作。

第三,发动积极分子参加宣传和登记工作。一方面,积极分子熟悉失业人员的生活、思想情况,便于开展工作,失业人员的意见和要求也能及时向上反映。另一方面,对于少数有顾虑的失业人员,他们看到积极分子参加工作,也容易消除顾虑。^[20]因此,积极分子在宣传登记工作中亦发挥了重要作用。

(四) 失业救济的措施

随着失业救济政策的不断完善,失业救济措施也逐步构成体系,与国家的实际考量相结合,形成了以以工代赈和转业训练方式为主,单纯救济、生产自救、还乡生产等途径为辅的较为完整的救济措施体系。

1. 以工代赈

以工代赈主要是组织失业人员参加国家兴办的以及有利于市政建设的工程,如浚河、修建道路、修堤、植树等,这样既可以解决失业人员的生活问题,又能够节省国家财政开支。

初期由于筹备仓促,以工代赈并未取得较好的效果。一方面,基层干部对以工代赈的认识与市政府的预设有偏差。部分基层干部对参加以工代赈的人员资格审核较为宽泛,以致于部分老弱病残孕亦或是生活不困难的人参加了以工代赈;^[22]有些干部对以工代赈的意义认识不清,把它当作就业,甚至出现了拒绝企业前来工地招工的情况,例如,石景山钢铁厂在门头沟以工代赈工地进行招工,却被矿区分会主任加以阻拦。^[23]另一方面,基层干部对以工代赈的模糊认识也会影响失业人员的判断。部分失业人员不愿参加以工代赈,将它理解为是对工人进行劳动改造,更有甚者认为以工代赈是让他们去石景山搬石头或拾铁片,“去了就回不来了”^[20];还有部分失业人员与前者的想法恰恰相反,出现了依赖政府的心理,愿意参加以工代赈而不愿意就业,因为与以工代赈相比,其他工作虽然挣得多但更辛苦,他们更愿意少付出些劳力,在工地上磨洋工,甚至还有人嘲讽积极干活的工人:“你多作,多给

你1000元吗?”^[18]

基层干部与失业人员对以工代赈存在误解,主要在于救委会这一时期制定的相关政策不明确、不清晰,例如救委会对参加以工代赈人员的范围规定得较为模糊,“只是原则上指出老弱病残丧失劳动力的工人不能参加,于是无形中参加以工代赈就以能拿得动铁锹为标准”^[22]。这必然导致以工代赈效率不高。

为解决上述问题,救委会作了有针对性的改变。首先,为解决基层干部和失业人员对于以工代赈认识不清的问题,救委会细化制度,出台了《以工代赈暂行办法》,对以工代赈的时间、薪资等方面作出详细规定。随后,救委会为解决参加以工代赈人员范围的问题又制定了《失业人员参加以工代赈标准》,将人员划定为有劳动力且身体健康的失业青壮年,排除了妇孺病弱孕等人员。第二,在各个以工代赈工地,救委会组织建立了工会,工会主要依靠失业工人中的积极分子为骨干,团结广大工人。一个工地为一个大队,大队以下分为中队、分队和小队,队长均由失业工人中民主选出的积极分子来担任。工地工会的主要任务是围绕着搞好工程这一中心任务进行文化学习、文娱活动(出工地壁报、放电影等)以及适当解决医疗、食住、休假等问题。对于未建立工会的工地,采取的主要措施是定期召开座谈会,每次解决一至两个思想问题或实际问题,以提高工人的觉悟。某工地召开过座谈会后,有工人即反映:“早开这会就好了,一切问题说清楚就没有误会与抱怨了。”^[24]第三,将工资结算方式由以日计算改为以件计算。最初实行以日计算时,一天给工人4000元,但效率偏低,改为以件计算后,每人每日效率从平均0.1方提高至0.9方,工资也比之前翻了一倍左右,从经费开支方面来看,因工作效率的提高,开支费用大为减少。^[18]以工代赈为缓解新中国成立初期北京市失业问题作出了重要贡献,自1950年3月至1954年4月,共有24716名失业人员参加了以工代赈。通过以工代赈,稳定了失业工人的情

绪，极大地调动了工人的积极性，稳定了社会秩序，在一定程度上改善了市容市貌。

2. 转业训练

在开展以工代赈的同时，北京市政府亦高度重视转业训练，将其作为失业救济的措施之一。根据北京市 1952 年 10 月统计的求职登记人员情况分类统计表(表 1)，可以看出失业人员有以下三个特点：一是青年及普通劳动力占求职人数的三分之二以上，没有技术的占大部分；二是文盲和具有小学文化的失业人员约占求职登记人数的 70%；三是失业人员中，旧军官、旧官吏和小工商业主虽有一定文化水平，但大部分历史复杂或思想觉悟很低。从以上状况来看，这就需要政府组织失业人员开展转业

训练，提高其就业能力和条件。

转业训练具体分为文化、政治和技术三种形式。在文化训练方面，有些区域实行突击教学，短期内可以提高文化水平，易于就业，如宣武区介绍文化程度相似的 15 个人投考电车公司，录取的 5 人均参加了政府组织的学习班，未参加学习的人员均未通过考试。又如在“五反”运动中，有些优秀且在北京无家、无亲友的失业工人，政府不仅帮助其解决住房和伙食问题，同时还组织成立训练班，帮助其学习文化及政治知识。在政治训练方面，因招工单位最关心的是雇佣人员在政治上是否可靠，所以北京市自 1952 年 7 月起成立政治训练班，对失业人员进行忠诚老实教育，初步了解失业人员的历史，提高其政治觉悟。

表 1 北京市现有求职登记人员情况分类统计表(截至 1952 年 10 月 15 日)

单位:人

种类	项别	人数	共计	条件分析									
				年龄				文化程度					曾参加过 反动党团 会道门
				25岁 以下	26岁 至45岁	46岁 至55岁	56岁 以上	文盲	小学	初中	高中	大学	
总计	计	9660	6550	2914	152	44	561	6228	2253	479	139	225	
	男	3345	3011	281	25	28	266	2419	528	97	35	103	
	女	6315	3539	2633	127	16	295	3809	1725	382	104	152	
青年	计	4451	4451					4451				125	
	男	2081	2081					2081				56	
	女	2370	2370					2370				69	
知识分子	计	2868	1353	1448	52	15			2250	479	139	58	
	男	657	581	67		9			525	97	35	20	
	女	2211	772	1381	52	6			1725	382	104	38	
劳动力	计	2324	738	1460	98	28	558	1766				69	
	男	592	343	208	23	18	263	329				25	
	女	1732	395	1252	75	10	295	1437				44	
摊贩	计	17	8	6	2	1	3	11	3			3	
	男	15	6	6	2	1	3	9	3			2	
	女	2	2					2				1	

资料来源:《市劳动就业委员会关于劳动就业登记工作总结报告、1952 年工赈与救济工作总结、有关失业人员登记细则等》(1952 年 9 月 28 日—1952 年 11 月 18 日)。^[15]

在技术训练方面，尤为重视失业工人的技术培训问题，主要原因在于，北京市在市政建设中缺少机械、电力、工程、医疗、会计等方面的技术人员。^[20]劳动局因此成立了相应的训练班，如成本会计训练班、技术人员训练班等，着力培养相关技术人才。

转业训练班的成立提高了失业人员的文化、技术和政治水平，帮助部分失业人员脱离了失业困境。但也有部分学员在参加转业训练班后，仍未找到工作，对转业训练存有质疑。^[25]为应对此种情况，在转业训练未解决失业人员救济问题前，政府仍然把这类人群按照地区组织起来，定期召开座谈会，解释与解决他们提出的问题，譬如三区每周上一次大课展开讨论，这对于稳定参加训练但仍未能就业的人员来说具有一定的安抚效果。通过转业训练，大量失业人员得到文化和政治教育，自身能力和水平有了提高，不仅有益于缓解就业压力，还为国家和社会培养了人才。

3. 生产自救

生产自救指政府根据失业人员自身情况，组织其进行生产劳动，以获取生存资料。有一部分贫苦市民缺乏必要的生产工具或资本，生活困难。比如，一位姓陈的山西人，会推磨和拉车，但是租不到车子，也没有人找他推磨，做小生意没有本钱，失业一个多月仍无法就业；有部分失业人员由于没有资金本钱，生活最苦，只能替别人看摊位、帮工，收入很低，难以维持生计。^[15]为解决这部分人员的失业问题，北京市政府决定组织他们进行生产自救，在自愿的原则下，组织有技术的失业工人组成生产合作社或生产小组，并给以经营方向、资金、技术、原料供给和产品推销方面的指导和帮助。部分失业人员通过生产自救，自行组织纺毛、洗棉、缝洗衣服等生产事业，摆脱了失业困境，解决了生计问题。^[24]至1954年，北京市先后参加生产自救的失业人员达到四百余人。

4. 还乡生产

北京市政府鼓励有条件回乡的失业工人还

乡，按照自愿原则，由救委会按规定的标准发给旅费及一定救济金。这项措施在实施过程中比较困难，因为有部分已经习惯在城市居住的人不愿还乡。一方面，对他们进行宣传教育，尤其是注意做其家属的思想工作，并且在政策上予以支持，不仅发给还乡生产的人员及其家属必要的旅费和一定数目的救济金，还给他们提供证明文件，使他们还乡之后能够得到当地政府的帮助。另一方面，联系还乡工人所在地政府，确保他们还乡后可以取得当地政府的就业支持。从1950年至1956年，市政府共协助在京失业人员384人还乡生产，帮助其解决生存难题。^[26]

5. 单纯救济

对于无法参加以工代赈或生产自救的年老者和疾病患者，且工龄在一年半以上的，北京市将其纳入给予享受单纯救济的范围；若登记为以工代赈的工人因病暂时不能工作或转业训练后尚未找到工作，且无法维持正常生活者，予以考虑发放临时救济金；若为其他情况，需经救委会进行审核批准。救济金一般由救委会直接发放，但各区亦保存部分机动救济金以备需要。为了防止失业人员养成依赖救济金的不良习惯，资金救济一般作为最后考虑的救济方式。当然，如遇到突发事件，北京市政府亦会采取紧急救济，用实物救济的方式先暂且渡过难关，比如在“五反”运动中出现了部分工人失业的情况，由于事发突然，救济标准还未能确定，政府决定发放临时救济金，标准为每人6万元，特别困难的酌情增加。^[27]

五、结语

新中国成立初期，面对严重的失业问题，北京市根据实际情况采取多层次、多样化的失业救济措施，不仅解决了失业人员的生计问题，而且具有重要的政治意义。首先，解决了失业人员的生活困难，增加了就业机会。北京市政府针对不同失业人群采取不同救济措施，对无法劳动者多以提供救济金为主，对于有劳动力者给予其工作

机会以谋生。据统计,到1957年,通过各种途径安排社会失业、无业人员共27万人,基本解决了失业问题。^[28]北京被服厂工人王李化说:“我从日本时期就在被服厂做工,那时候没活了,就给赶走了,根本不管工人,现在我们失了业,政府给登记,还救济我,确实和过去大不一样了。”^[29]经过政府的救济,失业人员解决了失业窘境,保障了基本的生活需要。

其次,安定了失业人员的情绪,稳定了社会秩序。失业人员是社会不稳定因素之一,失业人员情绪波动可能对社会治安产生不良影响。在北京市政府失业救济工作开始之际,门头沟遭遇雨季淹窖导致大批工人失业,出现了普遍的情绪恐慌。面对这一情况,市政府紧急开展以工代赈工

程并发放应急粮款。这一突发紧急事件的解决,及时稳定了失业工人的情绪,保证了社会秩序的平稳。

再次,增强了失业人员对党和政府的信任感,提升了党和政府的公信力。通过失业救济,失业人员得到了政府的关怀和帮助,增强了对新生人民政权的信任和认同。一位失业工人感慨说:“我们打开历史本子来看,康乾以后,绝没有任何一个朝代和反动政府,对失业工人做过救济工作,我们只有努力学习马列主义毛泽东思想,确立革命人生观,更好的来为人民服务。”^[18]这代表了广大被救济的失业人员的心声,他们以极高的政治热情投入了新中国的建设工作,为国民经济的恢复和发展发挥了重要作用。

参考文献:

- [1] 毛泽东文集(第6卷)[M]. 人民出版社,1999: 69.
- [2] 赵朝峰. 当代中国社会救助事业的历史经验研究[M]. 中山大学出版社,2015.
- [3] 程连升. 中国反失业政策1950-2000[M]. 社会科学文献出版社,2002.
- [4] 许虹. 建国初期党和政府救济灾荒、失业问题简述[J]. 党的文献,2000(4): 22-26.
- [5] 李小尉. 新中国成立初期的社会救助研究[M]. 社会科学文献出版社,2012.
- [6] 吴文俊. 上海失业问题及其治理研究(1949-1957)[D]. 苏州大学博士学位论文,2017.
- [7] 谢涛. 建国初期社会救助体系的构建与评析——以1949-1953年的广州市为个案[J]. 当代中国史研究,2006(3): 28-34、126.
- [8] 许福海. 论1949-1953年武汉市员工失业及政府的救济举措[D]. 华中师范大学硕士学位论文,2008.
- [9] 王欢. 建国初期北京市的失业及失业救济的历史考察(1949-1952)[D]. 中国人民大学硕士学位论文,2008.
- [10] 李璿璐. 新中国成立初期北京市对工人失业问题的救济与社会整合[J]. 北京党史,2016(4): 38-43.
- [11] 中国共产党北京市委员会办公厅. 关于失业工人和失业知识分子救济工作的报告[Z]. 北京市档案馆,档案号:001-006-00363.
- [12] 全国政协文史资料委员会编. 文史资料存稿选编(7)·抗日战争(下)[M]. 中国文史出版社,2002: 742.
- [13] 北京市档案馆,中共北京市委党史研究室编. 北京市重要文献选编(1948.12-1949)[M]. 中国档案出版社,2001: 567.
- [14] 中国共产党北京市委员会. 办公厅、市政府关于失业救济问题的报告和彭真同志的批示(1952年)[Z]. 北京市档案馆,档案号:001-006-00611.
- [15] 中国共产党北京市委员会办公厅. 市委宣传部、外五区区委关于生活困难的学生、市民救济问题给市委的报告及市委的批示(1949年2月-1949年5月)[Z]. 北京市档案馆,档案号:001-006-00238.
- [16] 中国共产党北京市委员会办公厅. 北京市第二届各界人民代表会议关于救济失业员工、封闭妓院,开办业余补习学校的决议草案(1949年11月)[Z]. 北京市档案馆,档案号:001-006-00125.

- [17] 同[8],第916-917页。
- [18] 关于失业工人和失业知识分子救济工作的报告(草稿)(1950年7月)[Z],北京市档案馆,档案号:001-009-00132。
- [19] 三年来华北区已有卅万人就业[N].光明日报,1952-10-19。
- [20] 市劳动就业委员会关于本市劳动就业登记工作总结、工赈与救济工作总结、有关失业人员登记细则等[Z].北京市档案馆馆藏,档案号:002-004-00076。
- [21] 中国共产党北京市委员会办公厅.市工委、劳动局拟制的国营企业职工疾病治疗、养老补助、失业救济等问题的暂行办法草案(1950年1月—1950年5月)[Z].北京市档案馆,档案号:001-006-00418。
- [22] 失业工人参加以工代赈标准(1952年11月26日)[Z].北京市档案馆馆藏,档案号:110-001-00382。
- [23] 门头沟工赈工作总结(1952年)[Z].北京市档案馆馆藏,档案号:110-001-00381。
- [24] 北京市人民委员会.政务院关于救济失业工人和救济暂行办法及失业人员由当地政府办理登记救济的指示、劳动部为解决三轮车工人生活困难问题的处理意见与财政部劳动局建设局关于交纳失业救济金基金问题的来往文书(1950年)[Z].北京市档案馆,档案号:002-002-00048。
- [25] 北京市救委会.转业训练班工作总结(1951年4月1日)[Z].北京市档案馆,档案号:110-001-00189。
- [26] 北京市地方志编纂委员会编.北京志·综合经济管理卷·劳动志[M].北京出版社,1999:26。
- [27] 市失业工人救济委员会五区办事处有关失业工会救济、失业工人登记的月份工作总结及计划(1950年)[Z].北京市档案馆馆藏,档案号:040-002-00115。
- [28] 同[26],第28页。
- [29] 北京市劳动就业委员会前门区分会1952年工作总结及关于救济、就业工作的报告、简报(1952年)[Z].北京市档案馆馆藏,档案号:039-001-00469。

Research on Unemployment Relief in Beijing in the Early Days of the Founding of New China

ZHOU Yun-rui ZHOU Ping-han

Abstract: In the early days of the founding of new China, due to the interweaving of old and new contradictions, the unemployment problem in Beijing was more serious. In order to solve the unemployment problem, Beijing has constantly adjusted the unemployment relief policy and expanded the scope of unemployment relief to meet the needs of economic development and people's employment needs. In the specific process of carrying out unemployment relief, Beijing has provided organizational and institutional guarantee for Beijing's unemployment relief through the establishment of Beijing unemployed workers Relief Committee and labor and employment Committee, the establishment of the collection of relief fund system and the use of various forms of publicity, forming a system of simple relief, production self-help and A relatively complete relief measure system supplemented by return to hometown production. This has not only solved the economic difficulties of the unemployed and stabilized social order, but also enhanced their trust and recognition of the Communist Party of China and the new people's regime.

Keywords: New China; Beijing; unemployment compensation; relief for work