

# 战后北平市社会局难民救助与社会秩序重建\*

付 燕 鸿

[摘 要] 抗日战争的硝烟刚刚散去,国共内战再起,战争制造了数量庞大的难民群体。地处华北入关要道的北平,成为难民的重要汇聚地。北平市难民数量庞大,生活维艰,不仅加重了政府的救助负担,而且严重影响到战后社会秩序的稳定。为重建战后社会秩序,北平市社会局作为官方唯一的救助机构,承担着社会救助的责任,增设难民临时收养所、难民临时招待委员会、北平市救济福利事业审议委员会等救助机构,同时推出收容、急赈、工赈及借贷等措施,这对于缓解战后北平难民问题发挥了一定的积极作用。随着国共战事的扩大,北平待救难民数日增,然政府救助经费短缺,救助制度混乱,加之动荡不安局势的制约,致使社会局难民救助的整体效果寥寥,国民政府重建社会秩序的努力最终归于失败。

[关键词] 北平社会局;难民救助;社会秩序

[中图分类号] K26 [文献标识码] A [文章编号] 0583-0214(2024)10-0067-13

难民作为自然灾害或军事冲突的产物,是困扰人类社会的一大难题。近代中国战争、灾害频发,难民问题尤为突出。20世纪80年代以来,随着社会史研究的复兴,史学界对近代难民问题的研究已有较多成果问世。就研究时段而言,多集中于抗战时期<sup>①</sup>。对战后难民问题的研究<sup>②</sup>,尤其是战后官方的重要救助机构——社会局救助的研究,尚付阙如<sup>③</sup>。本文拟以华北难民聚集地的北平为观察对象,立足于政府维度,在充分利用报刊、各类调查资料以及档案的基础上,对战后北平市社会局的难民救助与社会秩序重建问题进行研究,以期从一侧面揭示国民政府失掉其政权的历史必然性。

## 一 战后北平难民问题与社会失序

近代中国战乱不断,天灾迭起,尤其是抗战时期,更是形成全国性的难民潮,这时期的难民问题已引起学界的广泛关注。抗战胜利后,国内难民数仍居高不下。特别是1946年国共内战爆发后,导致许多家庭失去家园,流离失所,再度产生大量居无定所的难民。根据国民政府行政院善后救济总署1946年底报告称,中国战争难民人数即高达82 210 158人<sup>④</sup>。北平作为华北交通要道,是战后难民的

\* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“民国时期社会局与城市救助研究(1928—1949)”(20BZS102)。

① 抗战时难民研究代表性著作有孙艳魁:《苦难的人流——抗战时期的难民》,桂林:广西师范大学出版社1994年版;《全面抗战时期难民问题研究》,北京:中共党史出版社2010年版。抗战时难民研究有大量论文,内容多聚焦于难民群体、难民救助、难民流动以及相关机构和人物的救助活动等方面。

② 抗战胜利后难民研究主要有王德春:《联合国善后救济总署与中国(1945—1947)》,北京:人民出版社2004年版;侯艳兴、肖守库:《解放战争时期国共两党难民救济比较研究——以河北省为个案》,《晋阳学刊》2005年第4期,第89~93页;孙恺:《国共纷争下的苏北难民(1945—1947)》(硕士学位论文),南京大学2015年。

③ 对社会局的研究主要集中于抗战前,内容多关注于某一城市社会局或其某一项职能的研究,主要成果有李锐光:《内战下的上海市社会局研究(1945—1949)》,台北:台湾学生书局2012年版;王慎:《社会转型中的困局——以国民政府南京市社会局为考察中心》,南昌:江西人民出版社2016年版;王慎:《“一·二八事变”期间南京市社会局维持首府社会稳定之举措》,《海军工程大学学报》2010年第1期,第93~96页;姚文秀:《南京国民政府时期城市社会行政机构用人研究分析——以北平市社会局为例》,《北京史学》2017年第1期,第194~208页;付燕鸿、庞治法:《抗战胜利后北平市社会局儿童救助研究》,《城市史研究》第46辑,北京:社会科学文献出版社2023年版,第236~255页;李炎:《沦陷时期汉口社会局研究(1939—1945)》(硕士学位论文),华中师范大学2013年;李慧:《近代天津社会局研究(1928—1937)》(硕士学位论文),天津师范大学2020年;唐万田:《广州社会局与社会管理(1929—1938)》(硕士学位论文),广东省社会科学院2023年。

④ 《社会部办理紧急救济工作实录》,《社会建设》(复刊)第1卷第1期,1948年5月,第94页。

重要汇聚地。北平难民总数,因其流动性和不确定性,我们无法获得一个精准的统计数字,然北平难民数众多却是不争的事实。1948年5月,北平市各市县同乡会登记的难民数达7.2万余人(新增的东北等地的难民未计算在内),这些难民中非救不活的有2万人<sup>①</sup>。1948年11月天津《大公报》报道称,北平难民数在12万以上<sup>②</sup>。北平难民数之多,令人瞠目。

就难民来源地而言,北平是临近的河北省难民逃难的首要之地,百姓多避难于此。1947年6月,国共在冀东一带交战,许多民众相继来北平避难。据6月21日《华北日报》报道,冀东各县抵平难民总数已达万人<sup>③</sup>。到1947年9月,北平市各难民收容所共收容难民9576人,其中河北9212人,其余省份合计为364人<sup>④</sup>。1948年年底,社会局局长温崇信在北平市参议会报告中指出,难民的主要来源为周边各县,又以冀东地区逃避战乱的难民为多<sup>⑤</sup>。北平是河北省难民逃难的重要流向地,河北籍难民遂成为战后北平难民的重要来源之一。

国共内战爆发后,战区内的民众纷纷涌入,东北难民也是战后北平难民的重要来源。随着东北地区国共双方冲突的不断升级,战区内的难民经由铁路线涌入关内,进入平津等大城市,“东北难民近日源源来平”<sup>⑥</sup>。1948年国民政府中央社5月27日电称,“各地难民纷纷逃亡沈阳长春锦州以及入关者不下50万人”<sup>⑦</sup>。此后,仍有许多东北难民源源不断地涌入北平,其中包括一些因战争失学的青年,“东北难民似潮水一般涌入平津,其中并有失学青年二三千人”<sup>⑧</sup>。造成此种状况的根本原因是国内政局所致,国共内战爆发初期东北局势动荡,大量难民逃入关内。待东北局势稳定后,逃难人数随之下降。

除河北、东北籍难民外,随着战事区域的不断扩大,山西、察哈尔、绥远等地逃亡北平的难民数也与日俱增,这可从当时的新闻报道中窥见一斑。山西、热河等地学生难民纷纷来平<sup>⑨</sup>,察哈尔、绥远等地的难民也逃难到北平,“平津察绥各地军事转紧……纷纷逃集平津一带”<sup>⑩</sup>。这些来自外省的难民,成为战后北平人口骤增的重要原因,也是政府的重要救助对象。

大量难民涌入北平,居无定所,身无长物,生活维艰。食物是基本的生存要素,也是难民首先要面临的一大难题。许多难民颠沛流离来到北平,举目无亲,要靠政府的救济度日。然因政府救助迟迟不能到位,导致许多难民缺衣断粮,陷入生存危机,“各处难民每日两顿粥,每人分配两碗,无菜,不足裹腹”<sup>⑪</sup>。各地难民纷纷来平,北平人口因此激增,“最大困难为粮食问题”<sup>⑫</sup>。除粮食外,住的问题也是难民面临的又一难题。虽然北平社会局组建一些难民收容所,但因收容能力有限,根本无法应对数量庞大的难民。“平市难民已达饱和状态,各处难民收容所再难插入一人”<sup>⑬</sup>。政府救助不到位,再加上大部分难民逃难时多是匆匆出逃,随身又没有携带钱财,受财力限制,不可能住旅馆和租住房屋,又无亲友可以投靠,无奈只能露宿街头,“东北难民来平日众,多流浪街头”<sup>⑭</sup>。也有些难民寻找一些公共场所居住,火车站常成为难民露宿之地。1947年6月,逃难来北平的难民日多,入城困难,因此许多难民“多露宿车站”<sup>⑮</sup>。为了生存下去,许多难民不得不靠乞讨为生,“最近大街上和公园门前,突然增

① 《社会部关于抄发北平市难民救济实施办法、纲要及工作等代电》(1948年),北京市档案馆藏,档号:J002-007-01058。

②⑩ 《平难民待救总数在十二万人以上粮食不够仅收容万人》,《大公报》,1948年11月14日,第3版。

③ 《来平难民将近万人》,《华北日报》,1947年6月21日,第4版。

④ 北平市政府社会局统计室编:《北平社政三年》,北平:北平市政府社会局救济院印刷部1948年印,第20页。

⑤ 《社会局温局长崇信在市参议会报告》,《北平市政府公报》第3卷第3期,1948年2月,第6页。

⑥ 《阔绰难民》,《大公报》,1948年5月13日,第5版。

⑦ 《救济东北难民》,《华北日报》,1948年5月28日,第2版。

⑧ 《救济东北失学青年》,《大公报》,1948年5月15日,第3版。

⑨ 《南粮北运平市府请取消限制》,《大公报》,1948年10月23日,第2版。

⑩ 《社部呈准拨发振款救济平津察绥难民》,《华北日报》,1948年12月18日,第1版。

⑪ 《平市难民怨嗟每日两顿稀粥不足果腹屡次捐款均未得过分文,救济委会说捐款存在银行》,《大公报》,1947年8月10日,第3版。

⑬ 《平市难民多收容所难再插入一人》,《大公报》,1947年12月24日,第3版。

⑭ 《救济东北难民平将增收收容所》,《大公报》,1948年6月1日,第3版。

⑮ 《战地人民苦矣冀省难民拥住平津,入城困难露宿车站》,《大公报》,1947年6月22日,第2版。

加了许多大姑娘作乞丐,也是难民,开口向人行乞”<sup>①</sup>。

流入北平的大量难民,衣食短缺,风餐露宿,生活苦不堪言。然最可怕的是传染病的流行,因卫生条件的限制,一旦难民中有人患病,便会迅速传播开来,“流亡在平之东北学生五千人,终日窝头盐水,体力日渐不支,痢疾、疟疾、疥疮普遍传染”<sup>②</sup>。囿于经济和医疗条件的限制,许多患病的难民多无法得到及时有效的治疗,只能坐以待毙,致使大量难民死亡。在北平东郊棉厂收容所,“十日来因饮食医药两有缺乏,已相继死去十八人,埋葬亦成问题。最成问题,时常有哺乳的母亲因疾病缺乳,婴儿死亡”<sup>③</sup>。北方寒冷的冬天,对于衣不蔽体的难民来说,更是难以度过。1947年冬季,因气候严寒,北平市四郊难民收容所的难民,“饥寒病倒者日多”<sup>④</sup>。

内战的爆发,是引发抗战后北平难民问题的始作俑者。随着内战的加剧,北平难民数与日俱增,生存处境不断恶化,难民问题遂成为棘手的社会问题。北平难民问题的形成及其日趋严重化,不仅加重了北平市政府的救助负担,并进一步加剧了社会危机,导致社会秩序的混乱,故引起社会各界的广泛关注。不少社会善士,慷慨解囊,对难民施以援助之手。1947年6、7月份,河北蓟县、三河、平谷等县难民纷纷来北平逃难,一些未能进城的难民散居各小客栈及皇姑庵、清真寺等处,“扶老携幼,状至凄惨”。于是一些商家自动募集小米,供难民开火之用。期间,还有一个六十岁老翁肩负玉米面饼子110斤,卤菜一大包,赠予难民食用。另有一傅姓农民,捐助3万元,购柴86斤,供难民烧饭使用<sup>⑤</sup>。1948年8月,刘建勋捐助难民款项国币1000万元,连前共收10450万元,送社会局救济福利事业审议委员会代发<sup>⑥</sup>。各地在北平的同乡会,也对平市的难民给予极大关注。蓟县、平谷、三河三县的旅平人士,鉴于三县来平难民达千余人之多,衣食无着,遂成立三县来平难民辅导所,设法安插难民<sup>⑦</sup>。

北平市舆论相对发达,诸多新闻记者关注难民疾苦,积极呼吁社会关注,同时发动难民募捐运动。1948年9月,北平记者公会发动该会会员各捐一日所得,赈济平市难民及各方来平流亡学生,并将捐款法币5亿余元,转交北平市社会局分发<sup>⑧</sup>。北平一些社会团体,还积极发起义演、义捐,募款救济平市难民。1948年7月,北平国剧公会,为协助救济难民起见,自动发起国剧义演,所得款项全部移交北平市社会救济福利事业审议委员会,备作救济难民之用<sup>⑨</sup>。

面对战后北平日益严峻的难民问题,舆论媒体积极呼吁,社会各界解囊襄助。政府作为社会救助的主体,负有救助难民的责任和义务,北平市社会局在各界的推助下,也相继成立难民救助机构,并推出系列救助措施,以期解决难民问题,稳定社会秩序。

## 二 难民救助机构的设立

战后北平市难民救助,除零星的私人救助外,难民救助最重要的主办机关是北平市社会局和救济总署冀热平津分署。抗战结束后,接受国际救助物资而成立的行政院善后救济总署(简称“行总”)下辖的冀热平津分署,致力于战后各地的救助,该组织在北平地区同北平社会局合作办理了一些救助事业。1947年,联合国善后救济总署宣布解散后,国民政府行政院善后救济总署及各地分署也随之解散,其在北平地区办事处的物资转交给北平市社会局,社会局遂成为北平市唯一的官方救助机构<sup>⑩</sup>,

① 《为街头难民呼吁寒天将至怎样过冬》,《民强报》,1948年9月24日,第3版。

② 《东北学生患病者众终日窝头盐水体力日渐不支,英千里曾赴国子监视察讲话》,《大公报》,1948年6月28日,第3版。

③ 《流亡难民盼回家北平通县两收容所苦极衣食医药均缺颇有死亡》,《大公报》,1947年8月24日,第2版。

④ 《寒流再袭平难民哀嚎》,《民强报》,1948年1月16日,第4版。

⑤ 《难民待救孔亟义士闻风自动捐赠》,《华北日报》,1947年6月23日,第4版。

⑥ 《刘建勋义举捐款一千万救济来平难民》,《华北日报》,1948年8月21日,第4版。

⑦ 《永年蓟县旅平同乡救济来平难民》,《纪事报》,1947年7月11日,第4版。

⑧ 《记者捐款五亿赈济难民学生》,《华北日报》,1948年9月23日,第4版。

⑨ 《募款救济平市难民国剧工会演佳剧》,《华北日报》,1948年7月28日,第4版。

⑩ 《奉行政院令颁调整现行救济行政权责实施办法四项仰知照等因令仰知照由(北平市政府训令府秘二字第一一二八八,1947年10月16日)》,《北平市政府公报》第2卷第22期,1947年11月,第27页。

开始独立办理各项救助事宜,难民救助是其重要活动之一。

随着战后国内局势的恶化,各地来北平逃难难民的日渐增多,设置难民收容机构,设法安置这些难民,成为北平市政府社会救济事业中刻不容缓的一环,北平社会局相继在各处成立一些临时性难民收容所。1947年初,北平社会局决定利用国民政府社会部拨发的5亿元赈款,在安定门外地坛以及朝阳门外日坛设立2处临时难民收容所,并拟于救济院习艺所、安老所、育幼所等机关,附设难民救济站7处,预计收容处所可收容难民4000余人<sup>①</sup>。

为收容更多的难民,北平社会局不断增设难民收容所。1948年3月16日,因冬季所设粥暖厂停办,难民群集,社会局不得不续办原先的15处难民收容所,这些收容所地点分别为地坛、西什库、教子胡同、牛街清真寺、东郊棉厂、东郊皇姑庵、财神庙、祝家坟、法源寺、天宁寺、南观音寺、国子监、公主坟、善果寺、白云观<sup>②</sup>。社会局举办的这些难民收容所预定收容人数可达6000人,即便如此,仍不能满足日益增多的难民需求。至1948年5月,北平市所设难民收容所15处,乞丐收容所2处,收容人数达6307人,超出了预定名额,人满为患。因此,社会局决定暂停继续收容,“俟将来在所难民疏散并获得更多救济物资后再行收容”<sup>③</sup>。

除难民收容所外,北平社会局还于1948年设立了专门的难童招待所,收容难童,“除供衣食住外,并施以适当的教育”。这部分难童主要为街头流浪行乞的贫苦儿童,年龄多在8至15岁。至1948年6月,难童招待所收容的儿童数量已达788人<sup>④</sup>。这些难民收容机构,成为难民的避难所,在战后北平难民的收容救助方面发挥着积极作用。

在成立难民收容机构的同时,1947年6月北平市还成立了专门救济冀东难民的机构——“北平市临时难民招待委员会”,也称为难民或义民救济协会。随着战事的愈演愈烈,冀东地区的国民政府军队相继撤离,大批民众因此纷纷逃难至北平,北平东郊出现了“难民云集,扶老携幼,为状至惨”的景象<sup>⑤</sup>。面对难民激增,6月21日,在北平社会局局长温崇信的主持下,北平市各机关团体联合组成“北平市临时难民招待委员会”,其主要目的是救济来平的冀东难民<sup>⑥</sup>。北平市临时难民招待委员会下设6组,即招待收容、检查、调查登记、诊疗、总务及监察。该会常务委员13人,由北平行辕民事处、河北省急赈大队、北平市政府、社会局等13家单位分别指派<sup>⑦</sup>。与此同时,临时招待难民委员会还制定了五项难民救济标准:(1)在平有亲友之难民,急协助其投奔亲友。(2)散兵游勇或有嫌疑者,应予调查,有枪支者送往军事机关核办,无枪支者送入部队。(3)适合壮丁年龄者介绍入青年军。(4)无亲友可投,而非壮丁之老弱妇孺予以收容,并设法助其从事生产工作。(5)失学失业青年介绍至辅导处收容处理<sup>⑧</sup>。临时招待难民委员会机构的设立以及救济标准的确定,便于相关工作的开展。

北平临时招待难民委员会成立后,立刻组织调查各处收容难民数量。7月1日调查结果显示,当时北平市难民较为集中的几处地区,如西什库(包括安老所)有393人,其中成人296人,儿童97名;棉场(包括清真寺)共633人,其中成人456人,儿童177人<sup>⑨</sup>。临时难民招待委员会还在北平各地难民较为集中的地方成立多处分会,以便难民救济工作更好地展开。至1947年7月16日,北平临时招待难民委员会共成立4处分会,收容难民达2000余人<sup>⑩</sup>。1948年9月,设有7处分会,分别为东郊分会(东郊棉花厂)、西南郊分会(广安门外)、西什库分会、牛街分会、国子监分会、地坛分会、祝家坟分

① 《振款五亿电汇到平,拟设难民收容所二、救济站七可收容四千人支持两个半月》,《华北日报》,1947年3月1日,第4版。

② 《社局办理紧急救济》,《益世报》,1948年3月16日,第2版。

③ 《平市难民太多了社会局暂停收容》,《民强报》,1948年5月4日,第4版。

④ 《街头流浪乞儿有了甜蜜之家》,《华北日报》,1948年6月18日,第5版。

⑤ 《东郊难民云集招待委会成立》,《益世报》,1947年6月20日,第2版。

⑥⑧ 北平市政府社会局统计室编:《北平社政二年》,北平:北平社会局救济院印刷部1947年印,“总说明”,第1页。

⑦ 《难民招待会成立并商定实行原则》,《益世报》,1947年6月22日,第2版。

⑨ 《当局昨办理急赈难民可暂有饭吃》,《民强报》,1947年7月2日,第4版。

⑩ 《难民安插问题》,《纪事报》,1947年7月16日,第4版。

会<sup>①</sup>。

其后,鉴于政府财政艰难等问题,北平临时难民招待委员会仅持续数月后旋即准备停办。1947年8月,北平社会局召开临时难民招待委员会第三次常会,讨论议决自8月10日起,即不再收容难民,并决定于8月21日起,办理结束,难民分别遣送。不过,随着北平难民的日渐增多,临时难民招待委员会的遣散计划并未实施。在9月的第五次常会中,又提出改进难民生活的4项办法:(1)所收容难民难以遣散者继续招待收容,并向河北省政府以及河北省急赈大队等机关呼吁共同负责;(2)难民遣散时,均以遣送原籍为原则,大口每人发遣散费5万元,小口减半;(3)为使难民参加生产工作,向仁立实业公司、妇女手工厂接洽工作,并购买生产资料及生产工具,使收容人员从事手工生产;(4)自难民赈款下支款,修葺东郊及西什库招待所房屋<sup>②</sup>。可见,临时难民招待委员会并未如期解散,而是继续存在并指导着北平市难民救济工作的开展。

随着战火的不断蔓延,全国各地难民数量激增,难民问题不仅仅是北平一地的问题,在全国许多地区均成为社会问题,各地政府的难民救助任务日繁。如何统筹各地救济事业,开展难民救助刻不容缓。为此,国民政府社会部于1948年拟定各重要地区难民救济计划,设立救济福利事业审议委员会,以主管各地救济事宜。鉴于此,1948年6月1日,北平市社会局联合平市各慈善机构,组织成立“北平市救济福利事业审议委员会”,所有流亡学生及难民救济,均由该会办理<sup>③</sup>。该会设主席、干事两职,由北平市社会局长温崇信担任主席,华北国际救济委员会执行干事沈慕生任副主席,下设赈务、视导、事务三组,计划救济7万余人<sup>④</sup>。至此,北平市内公私各慈善机关在其指导下开展工作,各慈善机构均纳入了社会局管辖之下。

北平市救济福利事业审议委员会成立以后,根据社会部颁发的各市重要地区难民救济计划,制定了《北平市难民救济实施办法》,明确救济对象——“以因匪祸水旱天灾之老弱妇孺残疾无工作能力乏人抚养且非赈济不活者为救济为限”,救济期限为三个月<sup>⑤</sup>。北平市救济福利事业审议委员会计划在市内设立25处难民收容所,预计救济7万余人<sup>⑥</sup>。该会成立后,先在北平市原有的救济机关救济院及妇女手工厂内附设难民收容站,除此之外,又新设立诸多难民收容所。至1948年7月20日,北平市的难民收容所已达20处,收容难民达9373人<sup>⑦</sup>。北平市救济福利事业审议委员会的设立,联合了北平市各慈善机构,使城市收容救助的能力也有所提高。

总之,面对战后日益严峻的难民问题,北平市社会局广设临时难民收容所,并成立临时招待难民委员会和救济福利事业审议委员会等机构,统筹难民工作安排,使得难民救助事宜处于社会局的监管之下较为有序地进行。北平市社会局难民救助机构的调整和增设,无疑利于战后北平市难民救助事业的展开,在此情况之下,北平市政府推出各种救助措施,试图解决日益严重的难民问题。

### 三 难民救助措施的推出

战后北平社会局作为官方唯一的救助机构,承担着社会救助的主要责任。北平社会局于1928年8月6日正式成立,隶属于市政府,内设4科。其中,第四科掌慈善救济事宜,分慈善事业、救济、妇女职业、社会习俗四股<sup>⑧</sup>。战前北平社会局几经调整,但社会救助一直是其重要职能。1937年起,日伪政府设北京特别市公署社会局,内设秘书室及第一、第二和观光科,其中第一科的公益救济股事务涵盖公益慈善组织审查、救济院考察、贫民灾民救济和临时赈济等<sup>⑨</sup>。抗战结束北平复员伊始,北平市

① 《北平市各难民招待所一览表和河北省社会局配发领有善后救济总署缝纫机之机关团体手针机针钮扣的代电》,北京市档案馆藏,档号:J002-001-00577。

② 《改善难民生活社会局派专员负责招待会议决四办法》,《华北日报》,1947年9月20日,第4版。

③ 北平市政府社会局统计室编:《北平社政三年》,“总说明”,第2页。

④⑥ 《平救济福利审委会成立七万余人将受救济》,《益世报》,1948年6月6日,第4版。

⑤ 《社会部关于抄发北平市难民救济实施办法、纲要及工作等代电》(1948年),北京市档案馆藏,档号:J002-007-01058。

⑦ 《社会救济委发表救济情形》,《华北日报》,1948年7月23日,第4版。

⑧ 《社会局组织职权一览表(1928年9月)》,《市政公报》1928年第4期,“法规”,第61页。

⑨ 《北京特别市公署社会局组织规则》,《北京市政旬刊》第14期,1939年4月,第4版。

政府接收日伪北京特别市社会局,并对其组织机构进行改组,精简机构。改组后,北平社会局有救济院、社会服务处、妇女手工厂、平民食堂等常设的附属机构。北平市社会局救济院下包括有习艺所、安老所、育幼所、妇女教养所、平民习艺所五个附设机构<sup>①</sup>。战后北平市各项难民救助工作的开展,主要由北平市社会局救济院及其附设机构,以及新设立的临时难民收养所、临时招待难民委员会和救济福利事业审议委员会等负责办理相关事宜,其开展的主要救助活动是难民收容、临时急赈,同时也开展一些零星的工赈、借贷救助、教育救助、医疗救助等活动。

难民收容是北平社会局对难民实施的一项极为重要的救助措施之一。战后北平社会局设立临时的难民收容所、临时招待难民委员会,承担着绝大多数的难民收容工作,同时社会局下设的附设站,也承担了部分难民收容工作。北平市社会局临时难民收容站所收容对象以老弱妇孺为主,收容期限三个月,难民入所后依据同县村镇籍贯分别编成组<sup>②</sup>。据1947年的《北平社政二年》统计,当年9月,社会局在各处设立临时难民收容所及下设的附设机构,共收容难民2637人,其中成人1813人,儿童824人<sup>③</sup>。1947年6月,北平临时招待难民委员会成立之后,增设大量的难民收容所,难民收容人数得到进一步扩大。7月,仅北平临时招待难民委员会成立的四处分会就收容1726人<sup>④</sup>。1948年6月,北平市救济福利事业审议委员会成立后,北平市难民收容所数量再次得到扩充,又增设五处难民收容所,收容人数也不断攀升,达7420人<sup>⑤</sup>。战后社会局设立的这些难民救助机构中,大量收容难民,至9月份北平市共设立19处难民收容所,收纳人数已达到9576人<sup>⑥</sup>。这些机构是北平市收容难民的主要机构,在收容难民方面发挥着重要作用。

北平社会局设立多处收容所,然各难民收容所中存在严重的供应、卫生等问题。1947年,有人发文抱怨难民收容所食不能饱腹,住宿条件差,“难民入了收容所,吃饭仍然不能饱”,“住的难民可是太多(指一个屋子说),屋子之内人躺满,招得苍蝇蚊子跳蚤臭虫赶也赶不掉,再加上汗气臭气,真是熏人”<sup>⑦</sup>。1948年,北平市卫生局对市内各难民收容所进行调查时发现,这些收容所皆存在严重的卫生问题。房间人数过多,大多为地铺,地面潮湿生虫,屋顶漏雨,屋门损坏,且寝室内放置炭炉,做饭兼带取暖,碳气严重,极易中毒。供水与排污方面,更是糟糕,水源不一,无储水能力,污水随地倾倒,污染水源,使得肠胃病患者日多,露天厕所林立,粪水横流,野草与垃圾遍地,滋生蚊蝇,喷洒杀虫剂亦无太大成效<sup>⑧</sup>。“食粮不够,住处狭隘,环境卫生不良,医疗缺乏,欲工作而无门”<sup>⑨</sup>,成为众多难民收容所内难民生活的真实写照。

尽管难民收容所环境差,膳食不佳,但实际上难民也难以入所。难民进入收容所,要受诸多条件的限制,即使符合条件的难民入所,手续也极为复杂,致使一些人来不及入所已发生饿死、病死的惨剧。为此,一些报刊呼吁,简化入所程序,“凡是难民都可入所,不应该要很多的手续来刁难”<sup>⑩</sup>。

在开展难民收容工作的同时,北平市社会局也适时推出急赈措施。所谓急赈是直接散放赈粮赈衣等赈济物资,临时赈济灾难民方式的统称。冬赈,又称冬令救济,是北平市社会局办理临时急赈的主要方式之一,同时也是社会局救助难民的主要活动。冬赈以筹设粥暖厂、施放赈粮赈衣和发放救济金等为主要内容,时间一般为每年的11月底至次年的3月初,为期3个月左右。为规范冬令救济事业,1946年1月国民政府社会部指示北平市社会局,组织成立“冬令救济委员会”,以社会局局长为主任委员,组织常务委员会,全权负责办理冬赈事宜。并规定救济对象为以下五种:一、鳏寡孤独残废;

①③ 北平市政府社会局统计室编:《北平社政二年》,第1、21页。

② 《社会局临时难民收容所站收容办法及设置地坛收容所办理壮年从军和拟强制入营选举情报人员等签呈》(1947年1月1日至12月31日),北京市档案馆藏,档号:J002-006-00358。

④ 《难民招待委会收容难民有数》,《民强报》,1947年7月17日,第4版。

⑤ 《安置本市难民增设五处收容所,现共收难民七千余人》,《华北日报》,1948年7月14日,第4版。

⑥ 北平市政府社会局统计室编:《北平社政三年》,第19~20页。

⑦ 《难民的呼声向当局呼吁四事》,《华北日报》,1947年7月19日,第4版。

⑧ 《北平市卫生局视察各难民收容所环境卫生状况改善计划》(1948年7月29日),北京市档案馆藏,档号:J005-001-1653。

⑨ 《难民生活极为困苦》,《华北日报》,1948年8月2日,第4版。

⑩ 《如此救济放赈不定期入所手续繁》,《华北日报》,1948年1月23日,第5版。

二、难民(但在当地已有职业可以生活者不予救济);三、灾民(以不能生活者为限);四、抗战军人家属(家境可以生活者不予救济);五、生有子女至五人以上家境赤贫者<sup>①</sup>。

据北平市社会局统计室编印的1946—1948年的北平社政统计显示,战后北平市社会局共举办了三年冬赈,发放大量救济物资赈济灾难民。在历次冬赈工作中,办理粥暖厂为社会局冬赈的重要环节之一,同时对于灾难民来说,也是救急活命的最直接手段。1945年12月至1946年3月为期三个月的冬赈中,设置粥厂21处,暖厂7处,粥暖厂28处,食粥人数计2 220 361人次<sup>②</sup>。1946年12月至1947年3月冬赈中,设粥暖厂33处,食粥人数计1 971 889人次,耗用粥粮数达549 377市斤,燃料590 046市斤<sup>③</sup>。1947年冬,由于北平难民数量急增,拟设立的粥暖厂数量增加至47个,办理时间延长至三个半月<sup>④</sup>。实际上,在1947年12月1日至1948年3月15日的冬赈中,共设立粥暖厂46处,食粥人数达3 677 883人次<sup>⑤</sup>。

冬赈中设置的粥暖厂既有公办性质的,也有官商合办的,还有一些私人施赈的。如1947年12月1日至1948年3月15日的北平市冬赈中,共设粥厂27处(公立20处,合办3处,私立4处),设暖厂19处(公立2处,合办2处,私立2处,社会局附设暖厂13处),粥暖厂共计46处<sup>⑥</sup>。显然,这些粥暖厂以官办性质为主导。由于社会局本身并无足够人手,因此这些粥暖厂只能在社会局的管辖下,依靠各个社会团体出面协助办理。办理粥暖厂所需的经费,一小部分来自政府拨付。如1947年1月《华北日报》在报道中指出,粥暖厂的经费,由国民政府和北平市政府拨付,仅3500万元<sup>⑦</sup>。如此多的粥暖厂,这区区的经费数目,显然无力支持庞大的开支,粥暖厂时常岌岌可危。

除设立粥暖厂外,发放赈衣也是北平社会局在难民冬赈中采用的重要方式。冬天北方尤为寒冷,因此发放赈衣对难民有特别重要的急救作用。战后北平市各年冬赈中均有筹措赈衣施放的记载。1946年的冬赈中,在善后救济总署平津分署的协助下,北平市社会局筹得棉赈衣共计40 525套,分发给粥暖厂收容的贫民御寒<sup>⑧</sup>。1947年后,善后救济总署解散,北平市社会局筹措各种物资的能力急剧下降,赈衣的筹措也随之陷入困境。筹集的棉衣数量不足,且迟迟不能发放到灾民手里,而一些发放的棉衣多破旧不堪,许多因太小根本不适合成人穿,“所谓棉衣全是些小孩子的衣服,大人都不能穿,并且全都破烂不堪,连修补都不行”<sup>⑨</sup>。

北平市社会局采取的收容与急赈措施,对于背井离乡的逃亡难民来讲,虽能解燃眉之急,但毕竟是权宜之计,为了广大难民谋求长远生存发展之需,社会局还向难民推出工赈、借贷等救助措施。所谓工赈即以工代赈,是指政府以灾难民向政府举办的公共工程投工为条件而向救助者提供救济的一种形式。战后北平社会局也采用此种方式救助难民。1948年1月,社会局所属东郊棉厂难民收容所为生产计,特由该局指示设立工厂,经批准后旋即成立纺织毛线工厂,设机器60部<sup>⑩</sup>。同年3月,北平社会局为谋求生产救济,在公主坟收容所筹办毛织厂1处,可容工人百余人,织毛1斤给工资11 000元<sup>⑪</sup>。工赈相对于传统的单纯以“养”为主的救济方式有明显进步性,利于推动近代救助事业的发展。

为了让更多的难民能经营小本工商业,藉以自谋生计,北平市政府还向难民提供借贷救助。难民借贷始于1947年5月6日<sup>⑫</sup>,由社会局委托小本借贷处进行办理,并准备了1亿元的特种难民借款资

① 《北平市社会局致社会部电(稿)》(1946年2月12日),北京市档案馆藏,档号:J002-007-0592。

② 北平市社会局统计室编:《北平社政一年》,北平:北平市社会局救济院习艺所印刷部1946年印,第22页。

③ 北平市政府社会局统计室编:《北平社政二年》,第15~16页。

④ 《社会局工作报告》,《华北日报》,1948年3月19日,第5版。

⑤⑥ 北平市政府社会局统计室编:《北平社政三年》,第11、11~13页。

⑦ 《酷暑中的微温岌岌可危的粥暖厂》,《华北日报》,1947年1月10日,第5版。

⑧ 《社会局施政报告》,《华北日报》,1946年7月3日,第4版。

⑨ 《一群无告者的控诉救济在那里!》,《华北日报》,1947年11月5日,第4版。

⑩ 《平东郊难民所设立工厂从事生产》,《大公报》,1948年1月13日,第3版。

⑪ 《救济工作展开,增难民收容所三处设一小学收教难童,难民福利分别举办》,《华北日报》,1948年3月19日,第4版。

⑫ 《小本借贷处今日起办理救济难民放款》,《华北日报》,1947年5月6日,第5版。

金,每户难民可借到15万元的贷款,限期3个月,每月利息为4分<sup>①</sup>。向政府申请此种借贷的难民,需要同乡会担保,社会局登记核查。除持有社会局发放难民登记证明外,还需要手续齐备。此外,难民不能连续借款,两次借贷之间必须间隔三个月<sup>②</sup>。由于贷款手续复杂,大部分难民难以满足条件,根本无法得到这些救助。难民中能够贷到借款的人数并不多,不过数户而已。同时限定贷款期限,期限一满要立刻还清,不能继续借用<sup>③</sup>。因此,借贷救助难以惠及多数难民。

众多难民生活困难,食不果腹,很容易患上各种疾病,加上各收容机构卫生条件差,各类传染病很容易在难民中传播。因此,在救助难民时北平市社会局对难民的卫生情况也给予关注。北平难民招待委员会的东郊分会,不仅对收容的难民施放粮食,还施以医疗救助,“难民如遇疾病,除由东郊卫生事务所诊治外,其患重病者,即送公立医院医疗”<sup>④</sup>。春季是各种传染病的高发季节,为预防计,社会局还筹划难民接种事宜。1948年3月,北平社会局与卫生局商议,派医务人员为各收容所难民种痘,并按日派巡回诊疗车前往施诊,遇有患重病者即送附近医院住院治疗<sup>⑤</sup>。在生病患染疾病的难民中,产妇受到北平市社会局的特别关注。1947年11月,社会局报告难民医疗问题称,由各招待站附近卫生事务所负责,对难民中怀孕生子者,社会局介绍其前往公益助产医院或其他产院,免费助产,并发给助产费10万元。对于病情重大者,则由市立医院诊治<sup>⑥</sup>。

此外,在流亡北平的众多难民中,难童也是一个值得关注的群体。北平社会局对于贫苦儿童和难童的学习问题也进行了一些工作,试图为其提供基本的教育。1947年11月,北平市社会局在东郊难民收容所附近开设临时教导所,收容难童124人。西什库有难童164人,大部均在附近小学就学。国子监识字班有难童125人,地坛识字班有难童48人。与此同时,社会局还计划将地坛作为难童补习学校,专做教养难童之工作<sup>⑦</sup>。同年,社会局为扩大社会服务范围,在其附设的第二、第三平民食堂中增设成人和儿童识字班<sup>⑧</sup>。在基本的识字教育外,北平市社会局还尝试让难童接受更加全面的教育。1948年3月,社会局在办理临时急赈中提出,计划组织设立一所完全免费的小学,收容失学难童进入学校学习,收容数目视学校大小而定<sup>⑨</sup>。北平社会局对难童施以教育救助,不仅使救助者获得基本的文化知识,也为救助者日后自谋出路打下基础。然因时局战事,此种措施并未很好地贯彻落实。

随着战争局势渐趋稳定,大批难民开始返回自己的家乡,由于返乡的难民太多,协助难民返乡也成为政府救助的内容之一。对于遣返难民,政府也听从难民意愿,将愿意回乡且符合返送条件的遣送回家,社会局在遣送难民事务上通常和路局、航政局等部门合作办理相关事宜<sup>⑩</sup>。一般由政府提供返乡车辆,或者由政府出资购买车票,将难民送返回籍。同时,政府也会发给难民一些遣返费。如1947年9月,北平社会局遣返难民返乡,均以遣送原籍为原则,大口每名发给遣散费5万元,小口减半<sup>⑪</sup>。北平市地方财政捉襟见肘,自然不愿承担救济难民的重担,于是采用这种简单的遣送回籍的办法,这显然是一种消极的做法。

#### 四 重建社会秩序的失败

战后北平市社会局为救助难民成立救助机构,安置来平的被难同胞,为这些难民提供赈粮、赈衣等物资,这些措施在救急活命,保障难民基本生活需求等方面,发挥着一定的作用。北平社会局增设诸多的难民收容机构,收容大量来平难民。1948年9月份,仅北平市社会局设立的19处难民收容所

① 《平小本借贷处办理难民贷款》,《华北日报》,1947年7月12日,第5版。

② 《北平市民小本借贷处办理救济难民特种放款规则》,《华北日报》,1947年4月25日,第4版。

③ 《数额小手续繁救济难民放款贷出寥寥》,《华北日报》,1947年5月14日,第4版。

④ 《东郊难民生活》,《华北日报》,1947年8月14日,第4版。

⑤⑨ 《救济工作开展》,《华北日报》,1948年3月19日,第4版。

⑥⑦ 《冬令救济准备就绪粥暖厂下月初成立》,《华北日报》,1947年11月15日,第4版。

⑧ 《平民食堂文化茶座定明年元旦日开幕》,《华北日报》,1947年12月24日,第4版。

⑩ 《救济东北入关难民:平津冀当局昨会商即在榆关设联合服务处劝导难民勿轻易来平津》,《大公报》,1948年5月19日,第5版。

⑪ 《改善难民生活社会局派专员负责招待会议决四办法》,《华北日报》,1947年9月20日,第4版。



容纳的难民就达 9576 人<sup>①</sup>。政府的收容,使得他们暂时有栖身之处,免遭露宿街头之苦。临时急赈作为北平市社会局难民救助的主要手段之一,受益人群更大。其中,设粥暖厂是社会局开展临时急赈的主要方式,相当数量的难民依靠这一救济得以度过寒冷的冬季。据北平市社会局报告历年冬赈救济中食粥人数,1946 年为 197 万人次<sup>②</sup>。1947 年冬赈,粥暖厂救济人数则攀升到 367 万人次<sup>③</sup>。投靠粥暖厂的除部分本市贫民外,相当一部分是流落到北平的难民。这些粥暖厂,使得大批难民免遭冻饿之苦,对于难民救急发挥着极大的作用。1948 年 3 月,北平社会局局长温崇信在北平市临时参议会一次会议中称,都市中待救人数越来越多,1947 年虽然相对 1946 年增加了 1/3,但“未闻有因饥寒而死者”<sup>④</sup>。此话虽为北平政府的自夸之语,但也能反映出冬赈可以大大减少冬季大量难民因冻饿而死的可能性。

尽管北平市社会局在战后的难民救助中取得了一定的效果,然从整体来看,救助成效并不理想。在救助过程中存在救济不及时、不到位等问题,由此导致在北平街头时常可以看到大量流浪乞讨的难民,“东北口音少女在街头讨饭及学生流离失所者比比皆是。冀东难民亦如潮涌到,蓟县难民徒步三日,到后无人救济”<sup>⑤</sup>。甚至一些难民因为没有得到及时救济,垂毙街头。1948 年 6 月 14 日,北平太平仓口,有一对聋哑夫妇,衣衫褴褛,行至平安里前,妇女突然栽倒,面部伤破,众人围观,后男士出示难民证明,得知二人均为两日未进米粒的逃平难民<sup>⑥</sup>。同时,在一些难民收容所内,由于物资供应不足导致营养不良,加之卫生环境恶劣,致使收容的难民,尤其是难童的患病、死亡率极高。1947 年 11 月,《华北日报》记者对北平难民收容所进行调查,发现收容住所环境恶劣,卫生不堪,因为地下潮湿,已有 40 多个小孩死亡<sup>⑦</sup>。1948 年 7 月,国子监难民收容所内发现疑似猩红热的传染病,一周之内有十余名儿童病死,年龄大多在 10 岁左右,同时仍有 60 余名孩子患有重病<sup>⑧</sup>。1948 年 8 月,北平社会局对难民收容所调查发现,收容所内卫生极差,加之难民每日饮用生水,故发生肠胃病者日渐增多,尤以儿童病情为甚。在后续的调查中,有一处收容所报告称,该所难童周小子与丁保应,皆 4 岁,七八月间因肠胃病及营养不良而病死,而 15 岁以下儿童因营养不良和抵抗力差,患病者特多,死亡者也不在少数<sup>⑨</sup>。所谓的难民收容所,实成了“人间地狱”!

诚然,战后北平市政府在救助难民方面做了一些工作,但其救助的整体效果寥寥,难民问题始终困扰着市府当局。究其原因,主要受经费短缺,救助制度缺陷以及动荡不安局势等因素制约。

首先,社会局救助经费短缺,救助物资匮乏,直接影响着救助工作的开展。救助工作的开展,离不开充足的经费保证,这是救济机构能否扩充设施、收养规模及其他相关配套设施的前提。然而,在战后北平市的难民救助中,主要依靠政府的力量,具体工作多由北平市社会局开展。社会局作为北平市政府的一个下属机构,其承担的职能繁多,除社会福利与救济之外,还包括工商业登记调查、基层保甲编制、人民团体训练与监察、合作事业调查等。北平市社会局拥有庞大的行政机构并肩负庞杂的职能,然政府拨付的经费却十分有限。1945 年 10 月至 1946 年 8 月,北平市政府各种支出达 13 791 927 285 元,然而社会局的经费支出总额仅为 330 752 397 元,在市政府全年经费支出中仅占 2.4%<sup>⑩</sup>。在社会局事务繁杂、人员众多的情况下,如此少的经费,救助工作如何开展。

在北平社会局举办的难民救助活动中,其经费主要来源是政府下拨,另一来源就是依靠社会募捐。在政府下拨的经费中,大额多依靠中央社会部拨付的赈款。战后中央社会部究竟给各地拨付了

①③ 北平市政府社会局统计室编:《北平社政三年》,第 11~13、11 页。

② 北平市政府社会局统计室编:《北平社政二年》,第 15~16 页。

④ 《平参议会第三日,温崇信谈救济,平市饥寒人愈来愈多各种借贷谋增加款额,正多方购粮充裕民食》,《大公报》,1948 年 3 月 18 日,第 3 版。

⑤ 《北平已成难民城市,东北难民一批到沪》,《大公报》,1948 年 6 月 20 日,第 2 版。

⑥ 《难民流亡图哑夫妇街头垂毙,朝外难民多露宿》,《益世报》,1948 年 6 月 15 日,第 4 版。

⑦ 《一群无告者的控诉救济在那里!》,《华北日报》,1947 年 11 月 5 日,第 4 版。

⑧ 《难民收容所发现传染病》,《华北日报》,1948 年 7 月 29 日,第 4 版。

⑨ 《调查国子监难民收容所卫生状况及改进意见》(1948 年 8 月 3 日),北京市档案馆藏,档号:J005-001-1653。

⑩ 《北平市一年来经费支出》,北平市政府统计室编:《北平市政统计》创刊号,1946 年 10 月,第 74 页。

多少赈款,目前尚未找到系统的统计数字。但这部分经费数量有限则是不争的事实。如在1947年3月,社会部拨给北平市救济难民赈款5亿元,社会局拟定使用办法,预定设立难民收容所两处,难民救济站七处,此款也仅能支持两个半月<sup>①</sup>。随着北平难民数量不断增加,通货膨胀不断加剧,此数额的赈款无疑是杯水车薪。

此后,因国民政府将大量资金投放在应对战争上,军费耗资巨大,财政问题严重,故国民政府拨付的赈款不仅数量有限,且迟迟不能到位。1948年,社会部令北平市社会局办理难民紧急救济事宜,计划救济难民2万人,救助期限自6月1日起至8月底止,历时3个月,拨款1000亿元充作各项救济费用。但直到7月21日,社会部赈款仍未到位。赈款虽无着落,然难民数却不断增加,仅东北学生入关,救济人数已激增至2.5万人,超过原计划四分之一。北平市社会局只有向合作社、联合社贷粮,以图暂行维持,前后借粮食超过60万斤。如此以来,即使社会部的款汇抵达,扣除所借粮食外,已所剩不多。中央的赈款无法落实,北平市政府财政状况也十分窘迫,政府束手无策,“惟在市库窘缺之今日,除向中央续请拨款外,恐将别无良策”<sup>②</sup>。后来中央1000亿的急赈款虽然到位,然扣除借款之外,所购食粮,也仅能维持一周所需,后继乏术。一周后难民及流平学生即将断炊,为此当局不得不各方奔走,以谋解决救济粮食问题<sup>③</sup>。可见,中央政府拨付的赈款不仅数额有限,而且时常遥遥无期。为此,北平市社会局呼吁政府共同承担救助责任,加大资金投入力度<sup>④</sup>。1948年11月28日,北平市救济福利审议委员会又电请社会部,速拨专款金圆1千亿,以便继续工作<sup>⑤</sup>。然国民政府忙于打内战,自顾不暇,自然也不会难民问题上投入过多的精力和经费。

面对数量庞大、嗷嗷待哺的难民,为解决救助资金短缺问题,北平市社会局曾试图采取募捐的形式,向社会各界劝募救助资金。如1948年10月,北平市冬令救济委员会为筹集冬赈资金,发起一圆救济募捐运动,期间进行各种宣传,并组织人员进行多方劝募。社会各界也捐款踊跃,但收到款项也不过区区千圆<sup>⑥</sup>。而据当时北平社会局报告的冬救筹备工作报告显示,当时的筹款目标是20万金圆。政府实际筹到的赈款数额,显然距离筹款目标相去甚远。抗战前北平的工商业本就衰退,抗战结束后北平尚未从战争中恢复,内战战事再起,工商业则陷入萧条之中。工商业不振,北平市社会局想从社会上筹集到大量的救助经费无疑是困难重重。

庞大的待救群体,捉襟见肘的救助经费,使得社会局的难民救助时常难以开展。1948年8月,仅北平市救济福利审议委员会负责救济的难民就达11006名,流亡学生计17598名,每日需要粮食3万市斤,其库存粮食只有玉米面,且仅能维持数日,然中央拨款杳无音讯。为此,救济福利审议委员会藉口“本会职员甚少,兼办学生和难民救济,虽勉力支持,但顾此失彼,应付维艰”,要求市府把救济学生业务划归教育局<sup>⑦</sup>。

北平社会局不仅救助经费有限,还要遭受物价飞涨的考验。战后国民政府为筹措军费大量发行法币,造成法币数量骤增,国统区通货膨胀空前严重,投机商囤积居奇之风日炽,各种物价腾贵。据《大公报》记者称,其到达北平仅两个月,然“物价平均涨五倍,水果达七八倍”,由此感叹称“物价要扼死老百姓的咽喉”,然这只是战后初期的情形<sup>⑧</sup>。愈到后期,通货膨胀越严重,物价更是高的离谱。以至于北平市老百姓抱怨道:“沦陷区收复尚不久,所以确实尚未失尽人心,可是到了今天呢?最显明的事实是物价问题。白米白面我们是不常吃,也不大打听价钱,只以我每天不可或缺的棒子面来说,今

① 《振款五亿电汇到平,拟设难民收容所二、救济站七,可收容四千人支持两个半月》,《华北日报》,1947年3月1日,第4版。

② 《难民救济专款迄今尚未汇到》,《华北日报》,1948年7月22日,第4版。

③ 《救济食粮仅敷周需》,《华北日报》,1948年8月28日,第4版。

④ 《难民日增救济费细请,中央再拨五亿并请冀省府共负救济责任》,《华北日报》,1947年12月14日,第4版。

⑤ 《北平市救济福利事业审委员关于救济各地逃平难民筹拨法币的签呈及市政府的训令》(1948年8月30日至11月20日),北京市档案馆藏,档号:J001-005-00431。

⑥ 《一圆救济募捐运动各界踊跃解囊响应》,《华北日报》,1948年10月17日,第4版。

⑦ 《北平市救济福利事业审委员关于救济各地逃平难民筹拨法币的签呈及市政府的训令》(1948年8月30日至11月20日),北京市档案馆藏,档号:J001-005-00431。

⑧ 《北平阳历年冷落物价高涨苦人多》,《大公报》,1946年1月6日,第3版。

天差不多合伪币三百元一斤了,煤块七十五元一斤了,其余柴菜油盐无不青云直上。物价如此的威胁,我们老百姓真到了快饿死的时候了”<sup>①</sup>。各类物价飞涨,百姓生活苦不堪言。

北平市民基本的生存物资已难以保障,难民的救济物资更是可想而知。在赈款物资短缺的情况下,政府常采取“借东补西”的做法。1948年9月,流亡到北平的难民及学生人数已超过3万人,每人日以食粮1斤计,即需粮3万余斤,除以往中央拨款及捐助款项外,全赖借粮供应,截至18日前后,借合作社、联合社杂粮130余万斤均已用罄。后又向市府借款购粮,也仅能维持数日,此后救济工作如何维持成极为迫切的问题<sup>②</sup>。1949年1月,北平市救济福利审议委员会所属之难民收容所,城内有10个开始工作。然因该处经费缺乏,食粮存量无多,收容所每日发给难民的食粮已不能维持过去1斤的数额,改为杂粮半斤<sup>③</sup>。经费短缺,救济难民的标准一减再减,整个难民救助工作时断时续。

其次,北平社会局救助制度混乱,严重影响着战后难民救助工作的开展。救助标准的建立、救助物资的筹集和发放必须有一套完善的制度规范,这是开展救助的依据。国民政府针对难民问题虽然制定了相关的救济法令,但多是临时性的工作规范,具有很大的弊端。这导致在实际救助工作中,北平市政府不仅救助数量有限,救助行动迟缓,且管理混乱,黑幕重重。1947年6月,河北省社会处向北平市四处难民收容所拨发50吨杂粮,却因手续复杂迟迟未发,为此社会处又取回20吨,剩余30吨仍旧难以下发<sup>④</sup>。难民所内部不仅赈粮发放迟缓,冒名领取救济食粮的事情时有发生。1948年11月,继流亡学生冒领救济食粮后,难民收容所也发生类似事故,《明报》对此报道称:“真相是否难民冒领,亦或经手人中饱,尚难断言”<sup>⑤</sup>。可见媒体对于难民所的管理也持怀疑态度,无论是难民冒领,或是管理人员中饱私囊,均是管理上的失责。为避免冒领,此后收容所采用点名的办法。

效率低下尚为其一,贪污赈粮,剥削难民利益在救助中也屡见不鲜。1947年,北平第14区发生保长代难民换煤贪污案,引起各方面极大关注,消息传出,舆论哗然。后经查明情况属实,乃该区第一保副保长于凤池,受东郊难民救济委员会委托将社会局拨发给难民的原煤调换为烟煤,便于难民土灶烧用,然于凤池竟伙同他人,将煤调换为劣质烟煤,并扣留其中差价为己用,使难民无煤可烧<sup>⑥</sup>。此类贪污之事报刊多有报道。1947年8月《益世报》发文揭露难民救助中的贪污黑幕,称:冀社会局拨救济小麦50吨于北平区,其中有20吨运往通州,剩余30吨中只有10吨分配北平,各收容所未发的20吨,用途不明;“七七”劳军捐款数目甚大,而难民未得分文,北京饭店筹赈捐款及义务戏的12000万,亦下落不明<sup>⑦</sup>。不仅救助物资被贪污,相关工作人员的工作效率也极为低下。1948年3月,石门万余名难民长途到达北平,结果大失所望,“虽有少数面粉救济,但有往返十余次没领到的”<sup>⑧</sup>。事关救济,救命如救火,难民救济粮迟迟没能领取,可见行政人员办事效率之低下。社会局在难民救助上或因制度不完善,或因公务人员素质低下,导致救助中存在着严重的弊端和缺陷,这既是对难民利益的伤害,也是对政府声誉的打击,并严重制约着救助工作的开展。此外,在社会局开展的诸多救助措施中,有收容、急赈等传统的救助方式,同时也开展一些新式的工赈、借贷、教育救助等,但从总体来看仍以传统手段为主,新式救助手段只是零星点缀,成效微乎其微。

最后,内战导致的动荡不安的局势,从根本上制约着战后北平市社会局难民救助工作的开展。不论是社会救济事业,亦或是社会建设事业的开展,皆需一个良好的环境,以便保障工作的顺利实施,因此,社会的和平与稳定至关重要。然不论是战后北平难民问题的形成,还是难民救助工作的开展,无不受到战时局势的影响。

① 《一个老百姓的话》,《大公报》,1946年1月10日,第3版。

② 《难民学生绝粮在即》,《华北日报》,1948年9月18日,第4版。

③ 《贫民今起配粮难民收容所仍继续救济,郊区难民均可申请收容》,《华北日报》,1949年1月3日,第2版。

④ 《来平难民境况凄惨,救济设施沾溉甚少,他们惟一希望是能回老家去》,《华北日报》,1947年8月10日,第4版。

⑤ 《难民冒领食粮收容所总点名》,《明报》,1948年11月17日,第4版。

⑥ 《剥削难民利益保长从中取利》,《益世报》,1947年8月25日,第2版。

⑦ 《难民哭了!许多捐款那里去了?天快凉了怎么办呢》,《益世报》,1947年8月10日,第2版。

⑧ 《石门万余难民到北平没人管》,《大公报》,1948年3月12日,第5版。

从战后北平难民来源来看,主要来自战事集中的东北及周边临近省份。1947年9月16日,北平市社会局局长温崇信在社会局报告中指出,北平难民数量已达2万余人<sup>①</sup>。随着内战交战区域的不断扩大,周边省份涌入北平的难民不断激增。1948年5月《大公报》报道称,北平难民已达5万之众。至1948年11月已达12万<sup>②</sup>。这些数字未必精准,然随着国内局势的不断恶化,国共军事冲突的加剧,北平难民数量愈来愈多则是毋庸置疑的事实。实际上,北平市政府除需救助难民外,还要对本市的其他贫困群体进行救助。1946年8月,北平市各区贫民户口调查结果显示,北平市第一区至第十五区共计有文贫、次贫和极贫户数24 451户,86 310口<sup>③</sup>。这些还只是政府救助的户数统计,而不是整个北平市贫户数的统计,同时社会局还需要对失业工人提供救助,社会局需要救助的人数实在繁多。而大量难民的不断涌入,无疑使北平当局雪上加霜。

数量庞大的待救群体,远远超出了北平当局的救助能力。1948年5月,北平难民日众,据非正式统计有难民2万余人,而社会局仅能收容6000人,“余均嗷嗷待哺,每日扶老携幼赴局哀嚎,形如一群恶鬼”<sup>④</sup>。即使难民多达十余万人时,当时北平市政府设立的19处难民收容所,收纳的人数也不过区区9576人而已<sup>⑤</sup>。从实际救助的数量来看,显然与北平市待救难民数相去甚远,远不及当时难民总数的十分之一。囿于能力所限,社会局又无力增设新的收容机构,这意味着绝大多数的难民不可能得到及时有效的救助。为此,有报纸发出“难民莫再来了,故都无法收容”的呼声<sup>⑥</sup>。

随着军事交战区域的扩大,各地交通破坏严重,通货膨胀,物价狂飙,民不聊生,国民政府的统治危机日益加深,北平市政府的难民救助工作根本无法开展。1948年10月,由于救助人数有限,各收容所以对请求入所的难民实施严格限制,“仅限老弱妇孺,壮年男子无此资格”<sup>⑦</sup>。12月,社会部以北平难民急待救济,特拨急赈款100万元,然因空运不畅,请“剿总”垫支。当时北平城内六处收容所已满,然仍有众多难民无家可归,城外难民更远超过城内。故北平市社会局拟定扩大赈灾办法:1.城内无家可归之难民,编入收容所,供给食宿。2.与军事当局交涉准予出城恢复十处收容所供粮。3.组织救济大队,携带食巡游郊区,遇有毁家无住难民随时救济<sup>⑧</sup>。然随着国民政府军事上的失败,北平社会局拟定的这一计划显然无法实施。

到内战后期,难民数有增无减,政府亦无暇顾及,北平市社会局遂开始大规模遣返难民回乡。1949年1月开始,北平市救济福利事业审议委员会制定难民疏散办法8条,设法使难民离开北平市内,并规定凡该会收容救济之难民,已达3月以上者,统限于1月20日以前离境,否则不予继续收容救济<sup>⑨</sup>。自北平市当局开始办理疏散人口出境后,申请者踊跃。然战火未熄,整个社会破败不堪,广大民众无以为生,各地难民在在皆是,回籍无疑是坐以待毙,无奈只有颠沛流离到他处。大量难民为谋求活命纷纷至北平逃难,然后又大规模逃离,这不仅反映出广大难民对北平市政府救助工作的不满与失望,更昭示着国民政府在战后改善民生问题上的失败。

随着国民政府军事上的大溃败,国统区经济全面崩溃,国民政府的覆亡已是大势所趋,无力也无心承担起救助的责任。与此同时,东北局势已定,北平处于中国人民解放军的包围之中,国民党政权接近崩溃,北平市内难民数不断激增,物价飞涨,民不聊生,引发社会秩序的混乱。面对饥民遍地,民怨沸腾,社会失序,北平市政府束手无策,其战后重建社会秩序的努力最终归于失败。

① 《冬令将届预储粮煤社会局长报告工作》,《华北日报》,1947年9月16日,第4版。

② 《难民麇集北平所需粮食成问题社会局呼吁救济》,《大公报》,1948年5月11日,第3版;《平难民待救总数在十二万人以上粮食不够仅收容万人》,《大公报》,1948年11月14日,第3版。

③ 北平市社会局统计室编:《北平社政一年》,第20页。

④ 《难民形同恶鬼政府要发慈悲》,《明报》,1948年5月28日,第4版。

⑤ 北平市政府社会局统计室编:《北平社政三年》,第11~13页。

⑥ 《难民莫再来了故都无法收容》,《明报》,1948年5月18日,第4版。

⑦ 《入难民收容所仅限老弱妇孺》,《华北日报》,1948年10月25日,第6版。

⑧ 《专款百万急赈郊区难民随时救济》,《民强报》,1948年12月20日,第1版。

⑨ 《平市疏散难民拟定八项办法》,《明报》,1949年1月11日,第4版。

## 五 结 语

北平处于华北交通要道,便利的交通,相对完善的救助,成为战后难民的重要汇聚地。数以万计的难民充塞北平,啼饥号寒,生存维艰,加重了北平市政府的救助负担,也影响到战时社会秩序的稳定。

面对日益严峻的难民问题,北平市政府有救助的责任和义务。北平市社会局作为改善民生的专设机构,为应对难民问题,增设救助机构,同时推出收容、急赈、工赈、借贷等救助措施,这对于救急活命,改善难民处境,发挥着一定的积极作用。然因救助经费短缺、物资匮乏以及救助制度的混乱等,严重影响着战后北平难民救助工作的开展,尤其是内战导致的动荡不安的局势,从根本上制约着难民救助,一方面战局导致难民不断滋生,大量难民源源不断地涌入北平,庞大的待救群体,使北平市当局在救助难民工作中显得力不从心。另一方面,国民政府忙于战争,根本无力开展相关救助工作。诸种因素交织,导致战后北平社会局难民救助的整体效果不彰。特别是到解放战争后期,庞大的军费开支,国民政府试图通过发行货币以扩大财源,然又陷入通货膨胀的泥沼,社会失序,民不聊生,大量难民在死亡线上挣扎。

战后北平市的难民问题,并非北平一个城市的问题,而是整个国家需要面对的问题。国民政府发动内战,成为制造难民问题的始作俑者。难民问题的解决,只能通过结束战争,创造一个稳定和谐的社会环境,在此基础上构建完善的救助制度,多方合作,加大救助的力量,难民问题才能从根本上得以解决。战后难民救助不仅关乎难民本身的生存,而且关系到战后社会秩序与稳定,关系到民心向背与国共命运走向的重大问题。北平市社会局难民救助的失败,是国民政府改善民生问题失败的一个缩影,昭示着其最终失掉政权的历史必然。

收稿日期 2023—01—20

作者付燕鸿,历史学博士,河南大学历史文化学院暨中国近现代社会转型研究中心、近代中国研究所副教授。河南,开封,475001。

### The Post-war Refugee Relief of the Peiping Municipal Bureau for Social Affairs and the Restoration of Social Order

Fu Yanhong

**Abstract:** While the smoke of the War of Resistance against Japanese Aggression had just dissipated, the civil war between the Kuomintang and the Communist Party of China had resumed. The protracted war created a large number of refugees. Peiping, located at the gateway to North China, became an important gathering place for post-war refugees. The large number of refugees in Peiping and their difficult livelihood not only increased the government's relief burden, but also seriously affected social stability. As the only official relief agency, the Peiping Municipal Bureau for Social Affairs assumed the responsibility of aiding the refugees. It successively added relief agencies such as the Temporary Refugee Adoption Center, the Temporary Refugee Reception Committee, and the Peiping Municipal Relief and Welfare Review Committee. At the same time, it launched a series of relief measures, such as providing shelter, emergency relief, work relief and loans, which played a certain positive role in alleviating the post-war refugee problem of Peiping. However, as the war between the Kuomintang and the Communist Party of China continued to expand, the number of refugees waiting for relief increased sharply, and the government's lack of relief funds, the defects in its relief system, coupled with the constraints of the turbulent situation resulted in the limited effect of the refugee relief work of the Peiping Municipal Bureau for Social Affairs, and the National Government's efforts to restore social order ended in failure.

**Keywords:** Peiping Municipal Bureau for Social Affairs; Refugee Relief; Social Order

【责任编辑 赵广军】