北洋政府时期北京的贫民救助

——以京师警察厅^①的衣食施救为例

丁 芮

【提 要】 京师警察厅是北洋政府时期北京城的官方治安管理机构，但其除了基本的治安警务工作以外，还广泛参与慈善救助工作。与传统的帝王时代不同，中华民国成立后，北京城的慈善救助活动几乎全部由政府接管，其中，大部分的慈善救助机构由京师警察厅负责。京师警察厅作为北京城最重要的官方救助机构，负责在寒冬给贫困民众发放棉衣、热粥，帮助其满足基本的生存需要，在贫民救助过程中发挥了重要的作用。

【关键词】 京师警察厅 北洋政府时期 衣食救助 粥厂

【中图分类号】 K261.5 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-2952 (2011) 05-0120-04

民国初期的北京，“贫困是仅次于愚昧的最为严重的社会问题”。^②“据警察方面的登记和分类，有96850人，也就是总人口的11.95%，被列为‘贫困’和‘赤贫’。其中有31416人被划分到贫困阶层，而另外的65434人被划分为‘赤贫’阶层。”（限于京师内外城20个警区）^③人数众多的北京贫民居无定所，生活无着，境况极其窘迫。夏天“多在街巷铺户门前，深夜露宿”，^④冬天则更为可怜，“冻死者时有所闻”。^⑤“无恒产者无恒心。苟无恒心，放辟邪侈，无不为已”。^⑥处在社会最底层的群体，对于社会秩序和公共安全是潜在的威胁。从当时的档案和报刊记载可以看到，游民和乞丐强索强要、搅扰营业、勾结宵小等事时有发生，严重扰乱了城市社会秩序。

为维护北京的社会秩序，保障普通民众的正常生活，怎样解决贫困问题显然成为当时政府迫切关注的重要问题。解决贫困问题是一个复杂的社会系统工程，其中，慈善救助是最直接、效果最明显的方法。在传统的中国社会，“北京的慈善救济事业很差，它几乎全部是由个人或者民间组织主持进行的”。^⑦但辛亥革命以后，“北京的慈善事业几乎全部由政府接管，大部分由警察主持”，因为从1914年开始，京师警察厅（以下简称警

察厅）负责人口调查，在调查时警察能比较准确地掌握每个家庭的贫富状况，并将每个家庭按照收入的多寡注明了贫富等级。由此可认为，“警察机构与百姓的关系最密切，因而也最能了解哪些人需要救济或值得救济”。^⑧虽然同时期也存在大量的民间慈善事业，但这些组织或个人“一般与警察有密切的合作”。^⑨其他的官方机构如步军统领衙门和京兆尹公署等也负责部分慈善事业，但它们的救济活动在很大程度上须依赖警察厅的统计和调查。警察厅是北洋政府时期北京一个非常重要的

① 北洋政府时期，“京师”和“北京”通用。1913年1月，在原有内、外城巡警总厅的基础上改设京师警察厅，隶属于内务总长，办理京师城郊地方警察行政事务，《政府公报》第243号（1913年1月9日）。

② [美]西德尼·D·甘博：《北京的社会调查》，陈愉秉、袁嘉等译，中国书店出版社2010年版，第16页。

③⑦⑧⑨ 《北京的社会调查》，第289、285、285页。

④ 《禁止贫民露宿街坊》，《晨报》1924年7月3日。

⑤ 《日前冻死之贫民》，《晨报》1916年12月25日。

⑥ 《孟子·滕文公上》。

机构，研究者以往很少对其进行专门研究，对其慈善救助活动的研究更是少之又少。^① 本文拟利用报刊、期刊、档案等史料来研究京师警察厅对贫民的衣食救助，^② 以期对这一问题作初步探讨。

一、施衣救助

北京的冬天，气温极低，人们必须依靠厚实保暖的衣服来抵御寒冷。但贫苦民众没有能力购买保暖的衣物，以致北京冬天的街头时常有人冻死。^③ 《晨报》上登载的社会调查具体记述了贫苦民众的凄惨状况：“二九天气，水已结冰，而四处还有人穿着单衣夹衣的；即便是棉的，也无非是五光十色的百结衣；这样还不稀奇，甚至于有赤身露体的”。^④ 无衣御寒的贫苦民众最迫切地就是想得到御寒衣物，于是，冬季施衣便成了一种常见的慈善活动。这样的状况每年冬天都会出现，因此“长期向贫困者施舍衣服便成了一种固定的救济方式”。^⑤ 警察厅成立后，也以施舍衣物来救助贫民。这是一种比较直接，能够立竿见影的方式。

据李景汉的研究，在北京仅能生存或处在半死不活生活程度的人约有 10 万人，其中包括警察厅列为极贫的 4 万多家庭，这些人生活凄苦，吃喝已成问题，做衣服的钱更是没有，“只能有时买些旧的，或得些施舍的，补了又补”，对付着穿。^⑥ 另外，警察厅所列为次贫的两万余户和下户的 1/3 计 4 万余户，“全家（按五口计算）全年只能添衣服费十元左右，自然这是不够用的”，^⑦ 因为“给成年人置一身棉衣的花费，大概是 2.75 元”，^⑧ 因此御寒的主要指望就是慈善机关的救济。警察厅在进行人口统计时有较为详细的贫富等级记录，对北京城的贫困状况比较了解，因此，不管是官方还是社会慈善团体，在进行衣服赈济的时候，都要依赖和借助警察厅。

贫民冻死问题严重，北洋政府对此很重视，其最常见的救助方式就是赈济棉衣，这种赈济一般交由京师警察厅来办理。1916 年冬，大总统曾令“庶务处拨洋两万元”，交警察厅“预备施放棉衣”。警察厅领取资金后代为制成棉衣，但以免“贪利之徒得以冒领，十分寒苦者实不能受惠”，派专人按区对贫寒户进行调查，按照调查的结果再进行酌量发放。^⑨ 警察厅的调查在一定程度上减少了冒领的可能，保障真正贫寒的民众能够领到衣服。

在直接执行政府命令给贫寒民众施放棉衣的同时，警察厅还积极协助其他官方和社会慈善机构的施衣活动。贫寒民众无钱购置新棉衣，为了御寒，他们常常捡拾或低价购置破旧旧军衣，为了避免乱穿军衣引起的混乱，并救助贫寒民众，京畿卫戍总司令购置新棉衣数套，函告警察厅使其饬令各区转告贫民，“凡有穿用军

衣者，可以随时赴司令部取棉衣一套”。^⑩ 因警察厅通过人口调查掌握着各区居民的贫富情况，社会慈善团体如果想要救助贫民，赈济衣物，需依靠警察厅的协助。例如，顺直助赈局为了救助无棉衣的贫民，“派员赴警所请派警察同赴各街巷调查此等贫民人数”，以便按照调查的情况筹措钱财购置棉衣。^⑪ 这种协同调查，不是全面调查，而是在事先警察厅掌握的贫民范围中再进行具体人数、等级的调查。除了请求警察厅协同调查外，也有慈善团体自行调查，但这种调查也是在警察厅造具好的“贫民册中选极贫之户”来进行复查。^⑫ 北京户民众多，重新全面的调查对于一般的慈善团体来说是不可能实现的。更有一些社会慈善团体直接把征收或购来的赈济衣服“发交”警察厅进行施放。1917 年大水灾过后的冬赈期间，督办京畿一带水灾河工善后事宜处就按情形直接发交警察厅衣裤 4500 件，使其据情施放。^⑬ 警察厅不仅协助官方和社会团体调查贫寒住户和施放衣服，还派员对施放棉衣的现场进行监督，以免秩序混乱或者有人冒领。^⑭ 由于需要救助寒衣的贫民为数众多，购置衣服需要钱款“甚巨”，而政府拨款和社会捐助有限，警察厅还想办法从厅内“正款项下拨给若干，分办棉衣”，由区署长酌量散发给贫民，^⑮ 以及从军装库中取出残存的旧军衣、旧皮鞋分给贫民。^⑯

赈济棉衣可以解决贫民一时的御寒需求，但与长时

① 目前所见，仅有甘博《北京的社会调查》涉及了京师警察厅的慈善救助活动。具体参见《北京的社会调查》，第 281～336 页。

② 本人《北洋政府时期京师警察厅的妇女救助——以济良所和妇女习工厂为例》一文发表于《北京社会科学》2011 年第 1 期，对北京贫民的其他救助拟另撰文研究。

③ 《贫民冻死之可惊》，《晨报》1923 年 11 月 9 日。

④ 《朝阳门外左营河阳汛贫民现状》，《晨报》1922 年 1 月 7 日。

⑤⑧ 《北京的社会调查》，第 304、305 页。

⑥⑦ 李景汉：《北平最低限度的生活程度的讨论》，《社会学界》第 3 卷（1929 年 9 月）。

⑨ 《清贫民施送棉衣》，《晨报》1916 年 11 月 10 日。

⑩ 《地方近讯·旧军服换取新棉衣》，《京兆周刊》第 31 期（1921 年 12 月 10 日）。

⑪ 《调查无棉衣贫民》，《晨报》1916 年 12 月 23 日。

⑫ 刘锡廉编《京师公益联合会纪实》，1924 年 6 月版，中国社会科学院近代史所藏（出版社不详），第 210 页。

⑬ 《督办京畿一带水灾河工善后事宜熊希龄呈大总统汇报收发棉衣情形检同清册呈鉴核文（附清册）》，《政府公报》第 924 号（1918 年 8 月 21 日）。

⑭ 《派员监放棉衣》，《晨报》1918 年 12 月 21 日。

⑮ 《殷总监注重民生》，《晨报》1920 年 9 月 11 日。

⑯ 《吴总监体恤贫寒》，《晨报》1916 年 10 月 22 日。

间挨饿的痛苦相比较,这些贫民有时宁愿选择受冻,^①他们把救济的衣服典当或者卖掉,以换取少量的饭食。经常同贫民打交道的警察很熟悉这种情况,为了使贫民日后免于受冻,警察厅屡次下令禁止买卖赈济的衣服,^②“贫民如售赈衣,即扭区讯办,买者亦将依法科办”。^③惩罚虽为严厉,但仍时常出现生活困难的贫民“私将标印去销或将衣服拆分”变卖的情况。^④

二、食物救助

对于北京贫民来说,生活费中“最要紧”的就是“食物费”。据李景汉统计,在各种主要生活费中食物费的比重最大,为68.8%。^⑤即使大多数的收入用在食物消费上,贫民的饮食也非常差,冬季更为恶劣。救济贫民,设立粥厂施粥是较直接、有效的方法。对难以觅食的贫民来说施粥使其“受惠良多”,^⑥他们中的许多人就是靠着粥厂每天的施舍来熬过整个冬天的。所以,每到施粥时间,贫民都“颇为踊跃”。^⑦

民国以前,对贫民施粥多是由民间慈善机构或者寺庙进行,但进入民国后,北京城的施粥工作已几乎全部由政府接管,警察厅负责的最多,有7处,步军统领衙门负责3处,京兆尹公署负责2处。^⑧因警察厅负责粥厂最多,其承担救助贫民的任务也应是最重,这从其施粥数量可得到证明。在1915年至1916年的冬季,警察厅负责的7处粥厂每月施粥总数都在30万人次以上,而步军统领衙门所管理的3处粥厂在1916年2月施粥较多,为15万人次;京兆尹公署负责的2处粥厂每月施粥在七八万人次左右。在整个施粥时期,有超过100万人次的贫民得到了警察厅的救助。^⑨警察厅承担救助贫民的任务最重也可从粥厂的花费比较上得到证明。以1915年为例,警察厅的7处粥厂共用米石数为1723.17石,米石总花费为8788.167元,加上其他各项经费,其全部费用为10640.604元(不包括警察的奖励费用)。^⑩同年,步军统领衙门3处粥厂总花费为4238元,京兆尹公署2处粥厂的总花费为2500元。^⑪

粥厂设立,本意是为济贫。为防止不是贫民者领粥饲猪喂犬,警察厅制定了严格的惩罚措施,一经查明,即带到警察署“判罚小米十石”,^⑫以儆效尤。除严格的惩罚措施外,警察厅还令各区署,按户调查人口数目,以贫困程度“分为极贫、次贫,凡属极贫者,按人口多寡,发给红色牌照,其次贫者发给白色牌照,均盖有火印,以防假冒”。^⑬如果没有领粥牌照,就“不得入厂领粥,以杜弊端”。^⑭为防止冒领,警察厅还要求各粥厂“均令贫民就地食用,不准携出野外,以期贫民得沾实惠”。^⑮警察厅的这些措施在一定程度上保障了真正的贫

民能够在粥厂得到救济。

“每日领粥贫民甚多”,^⑯有时一个粥厂领粥之人竟达五六千人,“异常拥挤”,^⑰因此,时常发生挤伤人的事件,特别是身体柔弱的妇女和儿童,更容易在拥挤的领粥人群中发生意外。^⑱为此,粥厂所在地的各区警察署“每日抽警前往弹压”,有时该管区署长还会亲自前去看。^⑲为保障粥厂秩序,在弹压长警(巡长、巡警的总称)人数不够的情况下,区署长还曾规定“所有休息长警,均须于当日午前,赴粥厂弹压完毕,方准回去休息”。^⑳在施粥期间,各粥厂一般是先派长警到粥厂布置完毕,才开始放人。在施粥时,为了保证秩序井然和妇女及幼童能顺利领粥,警察厅还规定“分栏领粥”,这样,即使领粥贫民较多,也尽可能保证粥厂秩序有条不紊。^㉑

开办粥厂实为“维持贫民生计,俾免冻饿之虞”,^㉒但各粥厂仍偶有“盗米熬稀等弊端”,^㉓为了避免“办理人员或有徒从中渔利,刻苦贫民情事”,警察厅总监特派“人员专司稽查各粥厂人员一切办理是否合法”。^㉔在

①⑧⑩ 《北京的社会调查》,第305、299、302页。

②④ 《禁止领衣售卖》,《晨报》1919年1月8日。

③ 《取缔各贫民私售赈衣》,《京师警察公报》1927年12月22日。

⑤ 李景汉:《北平最低限度的生活程度的讨论》,《社会学界》第3卷(1929年9月)。

⑥ 《调查粥厂人数》,《晨报》1918年12月20日。

⑦ 《地方近讯·粥厂贫民领粥统计》,《京兆周刊》第29期(1921年11月26日)。

⑨ 据《统计·京师警察厅七处粥厂逐日煮米数目及就食人数统计表》、《统计·步军统领衙门三处粥厂逐日煮米数目及就食人数统计表》、《统计·京兆尹公署二处粥厂逐日煮米数目及就食人数统计表》,《市政通告》第3期(1917年5月)统计。

⑩ 《报告·京师警察厅办理各粥厂领粥人数及收支款目报告表》,《市政通告》第22期(1915年6月)。

⑫ 《取粥喂犬被罚》,《晨报》1918年1月30日。

⑬ 《地方近讯·官立粥厂发放领粥牌照》,《京兆周刊》第28期(1921年11月19日)。

⑭ 《将设施粥牌照》,《晨报》1920年10月24日。

⑮⑯ 《防止领粥喂牲畜》,《晨报》1917年1月7日。

⑰ 《勉力维持粥厂秩序——休息长警各加勤务一班》,《京师警察公报》1918年2月3日。

⑱ 《粥厂挤死少妇》,《晨报》1920年11月3日。

⑲ “京师警察厅外右五区署关于张赵氏赴永定门外粥厂领粥被挤回家身死的报告”,1918年2月1日,北京市档案馆藏, J181/018/09634/。

⑳ 《外右四区粥厂开办》,《晨报》1923年11月16日。

㉑㉒ 《勉力维持粥厂秩序——休息长警各加勤务一班》,《京师警察公报》1928年2月3日。

㉓ 《侦查粥厂流弊》,《晨报》1918年12月10日。

㉔ 《派定粥厂稽查》,《晨报》1918年12月2日。

“明派专员稽查”的同时，警察总监还“遣暗探逐日侦察一切，以杜流弊”。^①除派员稽查外，警察总监和各署长还时常亲自赴管辖粥厂查看和监视，尽量杜绝办理不善事宜，^②最大限度保障贫民得到实惠的救助。

警察厅经费主要来源为官方，另外还有少量的社会捐款。在收到官方拨款和社会捐款后，警察厅为了保障“慈善信用”，在天气转暖粥厂停办后，会将各警区“经理各粥厂用过米石及银元数目造具清册，汇齐编订”成征信录，“分交各机关，以供众览而昭大信”。^③在贫民就食需求量大，警察厅所收各项资金不能满足粥厂开支的情况下，各区警察署还会自筹款项购买玉米票，在贫民中间进行散放，以解决贫民一时所需。^④

除官方设立的粥厂，还有一些社会慈善团体也为贫民提供免费食物。但这些慈善团体应到警察厅备案，得到批准方准开设，^⑤批准开设以后，在每年开厂之前还会与当地警察署接洽，“请代维持厂中秩序”。放粥时，当地警察署会派警察人员到厂维持秩序。^⑥社会慈善团体粥厂的秩序须依赖警察的维持，其他的散食方式也须借助警察署的帮助。例如，北京临时窝窝头会到冬天，会由发起人向各慈善家劝募捐款以购买玉米面救助贫民。其购买的玉米面不是直接发放给贫民，而是“分送各区”，使其“代散与无食之民”。^⑦

对于众多的北京贫民来说，寒冷的冬天是他们最艰难的一段时间。自身素质的原因，就业机会的不足，以及个人身体的残病，迫使这些本来就处在贫困生活线以下的民众在冬天经常因冻饿而毙命。在这种情况下，救助贫民首要的目标就是先使其活命。虽然施救衣食仅为一时的权宜之计，但如果得不到及时的衣食救助，“冻

饿毙命之惨剧”必然会发生更加频繁。在北洋政府时期的北京，警察厅既是官方的授权机构又和民众关系最为紧密，因此，在这些衣食救助活动中，警察厅发挥的作用最为突出。进行衣食救助直接改善了贫民的艰难处境，在一定程度上就等于减少了乞讨、流浪甚至偷盗、抢劫等社会不安定因素，也就为稳定社会秩序创造了条件。警察厅承担了部分救济贫民事务，反映了近代警察机构功能的扩大，也反映了原来主要是民间进行的慈善救济和官方临时性救济贫民事务，有了警察厅这样的政府机构进行正规化管理并常态化，标志着慈善公益事业走向正规化的进步。

本文作者：天津市社会科学院历史研究所研究人员，中国社会科学院研究生院近代史系2011届博士
责任编辑：赵俊

① 《侦查粥厂流弊》，《晨报》1918年12月10日。

② 《署长监视放粥》，《晨报》1918年2月1日；《总监视查厂粥》，《晨报》1918年12月15日。

③ 《警厅编订征信录》，《晨报》1920年6月17日。

④ 《警署散放面票》，《晨报》1921年1月5日。

⑤ 《第一施粥厂成立》，《晨报》1927年11月1日。

⑥ 《参观西便门粥厂放粥记——樊分署长亲往监临指挥一切厂内布置完备秩序井然》，《京师警察公报》1927年11月9日。

⑦ 《贫民注意》，《晨报》1923年11月13日。

Poor Salvation in the Period of Peking Government

— Taking Clothes and Food Salvation of Police Board as an Example

Ding Rui

Abstract: Police Board of Beijing was an official public security organ in the Period of Peking Government. In addition to basic public security work, it also widely participated in the activity of charity relief. Different from the traditional imperial era, government almost entirely took over charity relief of Beijing after the founding of the Republic of China. Police Board was in charge of most charitable institutions. As the most important official salvage service, Police Board was responsible for providing cotton-padded clothes and hot porridge for poor people in winter and helped them meet the basic survival needs. Police Board played an important role in the process of poor relief.

Key words: Police Board of Beijing; Peking Government period; clothes and food salvation; Zhou Chang