

史学新论

新中国成立初期中国共产党解决城市 民生问题的措施、成效及启示

——以1949年~1952年的武汉市为中心的考察

瞿晓琳 郭松江

【摘要】新中国成立初期(1949~1952),^①武汉市高度重视城市民生问题。武汉市委和市政府从巩固新生人民政权的高度认识到城市民生问题的重要性;从社会制度与社会转型层面分析城市民生问题产生的主要原因;采取了解决城市民生问题的具体举措。尽管由于主观认识、客观条件等方面的制约,武汉市委和市政府在新中国成立初期对城市民生问题的思考与实践不可避免地带有局限性,但其成功之处仍为我们当前解决日益突兀的城市民生问题提供了借鉴。

【关键词】新中国成立初期 武汉市 城市民生

【中图分类号】K27 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2013)03-0122-05

新中国成立初期是我国现代化进程中极为重要的社会转型期,社会问题频发、新旧矛盾并存成为这一时期社会演进的主要标识,而城市民生问题就是其具体表征之一。解决城市民生问题成为考验中国共产党能不能管理和建设好城市、能不能治理好国家、能不能巩固其执政地位的关键问题。新中国成立前后武汉市委市政府采取果断措施,积极解决城市民生问题,为巩固中国共产党在武汉的执政地位奠定了坚实基础。

一、新中国成立初期武汉面临着严峻的城市民生问题

1949年5月,武汉解放。这标志着新民主主义革命在武汉取得了彻底胜利,开创了历史的新纪元。中国共产党及时地把工作重心从农村转移到城市,开启了建设新武汉的事业,城市管理和建设成为中国共产党武汉地方组织面临的艰巨任务。由于帝国主义、国民党反动政权的长期掠夺与破坏,城市秩序混乱,经济凋敝,生产停顿、工人失业、物价上涨,生产生活

基础设施严重破坏,整个城市千疮百孔、满目疮痍,人民生活痛苦不堪,武汉城市民生建设形势极其严峻。主要问题有:

(一) 大量失业人员需要安置救济

由于社会经济改组和战争带来的工商业的破坏还没有进行合理的调整恢复,城市经济工作面临着许多重大的困难,工业生产减缩,关店关厂歇业多,因此失业人数大大增加。解放初期,湖北全省失业人员共14万人,其中武汉市失业人员82800多人、游民和乞丐21500多

^① 中华人民共和国成立初期是一个动态的概念。辽沈战役胜利后1948年底东北解放,1949年1月1日北方最大的工业城市天津解放,1月31日北平和平解放,4月23日南京解放,5月16日武汉解放,5月27日中国经济中心上海解放,之后解放军以破竹之势解放了西南,消灭了国民党在大陆的残余势力,除西藏外,全国已获得解放。鉴此,本文所称的中华人民共和国成立初期,是指1949年~1952年。

人，共10多万人。^①大批失业人员游荡街头，形成了巨大的社会隐患，一方面造成经济资源的巨大浪费，不仅降低了失业者个人及其家庭的收入与生活水平，而且还制约着经济结构改组与调整工作的开展，严重阻碍了国民经济恢复的进程；另一方面政治影响恶劣。在失业高峰中，失望和不满的情绪在一部分工人和城市贫民中迅速蔓延，因生活无着而自杀、骚乱等事件给社会造成巨大震动，激化了社会矛盾。^②面对这种形势，武汉市委市政府必须采取有效措施安置和救济失业人员，以解决其生活困境。

（二）物价猛烈上涨

由于大规模解放战争迅速取得全国性胜利发展，财政支出不敷出，不得不靠发行纸币来维持，纸币流通量大大超过商品流通需要；在国民党统治时期多年恶性通货膨胀环境里产生的大量投机资本和投机商人，在各大城市解放后，乘国家财政经济困难和城市物资供应不足之机，集中囤积当时最薄弱、最要害的粮食和纱布等物资，哄抬物价、牟取暴利，造成惊人的通货膨胀，严重影响了人民生活并妨碍了生产发展。1949年5月底至7月初，武汉市物价两次陡涨，各种商品物价特别是银元黑市价格扶摇直上。第一次是从5月下旬到6月下旬，如以5月23日物价指数为100，6月17日则为484，上涨了近4倍，银元上涨则近5倍；从5月下旬至6月中旬，大米上涨了五倍多，布匹上涨了4倍多。第二次物价暴涨从6月30日至7月9日达到新的高峰，平均每日纱价上涨率为9%，布价上涨率为11%，米价上涨率为10%，银元价格上涨率为10%。^③1949年10、11月间，在武汉又刮起一次以粮价上涨带头的全省物价上涨风。以武汉市10月4日大米价格指数为100，11月20日上涨到526，同期棉花、棉纱、棉布、食油、食盐等上涨4倍多。严重的通货膨胀使人民群众遭受了极大的损失。1950年2月1日，陈云、薄一波向中共中央的报告中指出：“自人民币发行以来，到目前为止，共发四万一千亿元，因为贬值，现在只值四十九亿斤小米。即是说，通货贬值中，人民损失了一百六十五亿斤小米。这是人民生活水平降低的一个具体材料。这样下去，人民将很难支持。”^④这个报告显然是总结包括武汉在内全国情况而得出的结论。

（三）城市房荒

建国初期，“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜”的千年哀叹成为新政权必须面对的现实问题。建国前，城市房屋破坏严重，“被日寇、伪军、蒋匪军破坏及战争的破坏，公房损失不少……”，^⑤共产党接管武汉后，城市房荒成为了当时普遍存在的民生问题，房屋严重短缺，居住环境混乱拥挤，居民互相争房，叫苦不堪。汉口小董家二巷的一栋两层楼房，全部使用面积88平方米，住19户49人，平均每人使用面积不到两平方米；百

子巷五十七号一栋木板平房，全部使用面积21平方米，住2户14人；生成北里一个棚屋，面积不足6平方米，住一户5人。诚如当时的调查报告所说，“这种情况若就一般合理标准每人8平米来衡量，相差实在太远。”因为住宅短缺，许多人只好居于棚屋之中。武汉市1952年有棚户人口365775人，约占全市人口的38%。住在棚户里的大多数是小贩、码头工人、三轮车工人、手工业工人以及其他劳动者。他们无法修建新房，必须由政府负责逐步加以解决。由于房荒，群众对政府很不满，严重影响党群政群关系，群众说：“吃饭穿衣问题共产党是解决了，很好，就是未给解决房子问题，使老百姓不得安生，不好。”^⑥住房紧张已经成为民生的重大问题。因此，解决房荒、改善市民的住房条件是此时武汉市委市政府亟待解决的大事。

（四）城市秩序紊乱

贩毒吸毒现象十分严重。鸦片烟毒是百余年来帝国主义强行输入我国的“祸国殃民”的遗毒。1837年，担任湖广总督的林则徐在武汉地区开展了禁烟禁毒活动。此后，湖北总督陈夔龙（1908年）、北洋军阀时期的王占元、肖耀南，以及陈诚（1940年）等在湖北、武汉的历届政府都打过“禁烟”的旗号，甚至蒋介石在1932年也在武汉搞过“禁烟”。但是除林则徐的禁烟活动比较认真，并取得一定成效以外，其他“都是官样文章。相反的在严禁烟毒的幌子下面，掩盖着毒化政策，利用禁烟之名剥削人民，以致愈禁烟毒流行愈广”。因此百余年来，武汉地区鸦片烟毒的危害一直连绵不断。解放前，武汉地区烟毒严重泛滥，大批人员吸食烟毒成瘾，以致烟馆林立，烟雾缭绕，不但严重危害人民群众身体健康，而且因吸食烟毒而耗尽钱财、倾家荡产、卖妻鬻女、为盗为娼者，不可胜数。民间曾有副对联：“竹枪一枝，打得妻离子散，未闻炮声震地；铜灯半盏，烧尽

① 中共湖北省委党史研究室编《城市接管与社会改造·湖北卷》，中共党史出版社1997年版，第40页。

② 吴承明、董志凯主编《中华人民共和国经济史（1949～1952）》，社会科学文献出版社2010年版，第655页。

③ 《湖北省志·经济综述》，湖北人民出版社1992年版，第111～112页。

④ 《陈云文选》（一九四九—一九五六），人民出版社1984年版，第57页。

⑤ 中国社会科学院、中央档案馆：《1949～1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，中国城市经济社会出版社1989年版，第643页。

⑥ 中国社会科学院、中央档案馆：《1949～1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资 and 建筑业卷》，中国城市经济社会出版社1989年版，第642页。

田地房廊，不见烟火冲天。”^①

娼妓活动仍很普遍，是社会一大公害。据查，1951年武汉市仍有娼妓5000人。^②

反动势力猖獗。曾经作为国民党“华中剿总司令部”所在地的武汉，长期以来一直是国民党及其特务机构苦心经营的重点地区。国民党撤退前，有计划地潜伏下来的特务组织就有10多个。许多武装土匪、反动会道门和帮会头子、封建恶霸、地痞流氓等，大都利用武汉的和平解放隐藏下来，据统计有六七万之多。他们疯狂地进行各种破坏活动，妄图颠覆新建立的人民政权，使解放初期的武汉社会秩序极不稳定。^③

这些现象的存在，直接影响到武汉市民安居乐业。

二、武汉解决城市民生问题的措施及成效

针对严峻的城市民生问题，武汉市委市政府积极分析问题，制定对策，改善了城市居民的民生境况，也夯实了新政权在武汉的阶级基础和群众基础。

（一）把恢复和发展生产事业作为解决城市民生问题的基础性工作

恢复和发展生产是解决城市民生问题的根本和关键。没有生产的发展，就没有经济的增长，人民生活就得不到改善，以民生为核心的物价、失业、房荒等问题就得不到解决。李先念指出：“必须加紧生产建设，才有可能克服财政困难，改善人民生活，减轻人民负担，从而使贫困的中国变为富强的中国。”^④“我们的生产，必须提出要有‘出息’。要对社会有益，要能创造社会的物质财富。一般建设，例如教育、卫生、司法、房屋修理、市政建设等，应暂时放到次要位置。只有前者搞好了，后者才有保障。”^⑤为此，武汉积极贯彻中央制订的“发展生产、繁荣经济、公私兼顾、劳资两利”的新民主主义城市经济政策，通过没收官僚资本、保护民族工商业、积极加强对私营经济的领导等措施，逐渐恢复和发展武汉的国民经济，为城市民生问题的解决奠定了坚实的物质基础。

（二）平抑物价

面对物价暴涨的严峻形势，武汉市委市政府把平抑物价作为促发展、保民生、稳政权的中心环节，大刀阔斧地加以解决。武汉采取了临时应急与长效治理相结合，经济手段、行政干预双管齐下，金融、财政政策同时跟进的策略与措施。一是加强金融管理，制裁投机分子。1949年6月22日，武汉市军管会和湖北省人民政府联合发布了《关于禁止使用银元流通及投机的通知》，规定金银只准保存，不准流通，更不准从事金银投机；人民币为唯一合法货币；颁布《湖北省、武汉市金银管

理暂行办法》。平抑物价、稳定金融措施公布后，得到武汉各界人民的拥护。武汉市治安机关、银行和群众团体组成250人的金融纠察队，开展缉私金银投机的工作。从6月22日到7月8日，共查处金银贩子300多人，没收黄金100多两，银元1万余元，公开处理了老凤祥、源新号两家较大的银元投机商，市人民政府还整顿了票据交易所、汇兑交易所和工商税收。与此同时，还公开处理了一批扰乱市场的投机商人。二是调集物资，集中抛售。这是战胜投机资本的物质基础和最有效的经济手段。1949年10月11日和1950年1、2月间，武汉及宜昌、樊城、孝感等地区，掀起两次以粮价为首的全省物价上涨风。武汉市政府向市场抛售920万斤粮食、数百万斤盐、几千万斤棉花。市贸易公司大量抛售棉纱，缓解市场中对粮、棉、盐的需求。物价得到有效控制，被迫回落。1950年6月，税务部门征收所得税和营业税，迫使商人抛出物资和照银元收兑人民币。银行部门抛出12万银元，在几天内回收人民币3亿元。平抑物价的胜利，从此结束了国民党统治时代人民饱受通货膨胀之苦的不幸局面，为安定武汉市民的生活、恢复经济、发展生产，创造了有利条件。

（三）治理失业

就业乃民生之本。针对武汉严峻的失业问题，人民政府采取“政治思想教育与组织劳动相结合，改造和安置相结合”的办法，对失业人员先发放救济粮款以安定人心；然后根据建设需要，通过以工代赈、生产自救、安排回乡生产、介绍就业等途径，逐步安排就业。1950年5月5日，武汉市政府颁布《关于临时救济失业工人及灾民的决定》。5月底，武汉市政府和总工会筹委会成立失业工人救济委员会。武汉市先后安排就业3.4万多人，回乡生产近2万人。^⑥到1952年底，基本上解决了旧社会遗留下来的和社会转型过程中出现的严重的失业问题。这些措施既充分发挥了失业工人的技术专长，调动其参加社会主义建设的积极性；又稳定了社会秩序，

① 阿生：《建国初期武汉禁烟禁毒运动》，《湖北档案》2007年第5期。

② 中共湖北省委党史研究室编《城市接管与社会改造·湖北卷》，中共党史出版社1997年版，第14页。

③ 中共湖北省委党史研究室编《城市接管与社会改造·湖北卷》，中共党史出版社1997年版，第39页。

④ 《李先念建国初期文稿选集》，中央文献出版社2002年版，第49页。

⑤ 《李先念建国初期文稿选集》，中央文献出版社2002年版，第51页。

⑥ 中共湖北省委党史研究室编《城市接管与社会改造·湖北卷》，中共党史出版社1997年版，第20页。

有利于加速武汉工业的恢复和发展。

（四）解决城市房荒

住有所居是中国共产党一贯的民生目标。建国初期武汉重视人民政府的主导作用，积极思考解决城市房荒的对策。除了接管大批逃亡的敌伪军政官员、地主及资本家的房屋，分配给城市职工和市民居住外，武汉还积极组建公营建筑公司和公私合营的房产公司，大量修建房屋，以解决职工和市民的住房问题。毛泽东在给各中央局、分局，各大市委、省委的指示中说：“北京所提组织公私合营的房产公司，修建房屋解决房荒的计划，各大城市凡严重缺房者均可仿行。现在大城市房屋缺乏，已引起人民很大不满，必须有计划地建筑新房，修理旧房，满足人民的需要。”^① 根据中央的指示，武汉从城市基本建设费用中挤出相当比例用于建房。武汉市自解放到1952年底，建住宅22起；华新水泥厂为改善职工居住条件，连续两年共增建住宅3437平方米，居住面积比解放前增加一倍。^② 这些措施对缓解城市居民住房压力起到积极作用。不可否认，根本解决房屋困难的有效办法是大批地兴建新的房屋，但是，由于建国初期百废待兴，各项建设都急需资金，政府一时还不能拿出充足的资金来大规模建筑房屋。因此，武汉十分注意保护并及时修缮现有的房屋，从而逐步减轻房屋紧张的困难。

（五）重建城市秩序

良好的城市秩序是城市居民安居乐业的可靠保障和坚强后盾。城市解放后，医治战争创伤、消除腐朽恶习、建设新的社会秩序，成为摆在武汉市委市政府面前的一个重要课题。为此，武汉采取了积极有效的措施，主要有：

一是禁绝烟毒、取缔娼妓，净化社会环境。1949年6月8日，武汉市警备司令部和市公安局联合颁布公告，明令禁止贩运、吸食烟毒。1950年4月，武汉市禁烟禁毒委员会成立，先后制定颁布了《武汉处理烟毒案件暂行办法》、《武汉市烟毒瘾民登记办法》以及《武汉市禁烟禁毒委员会奖励自报检举查缉办法》等法规条例。市委确定了“禁种、禁贩、禁运、禁吸四管齐下，而以禁贩、禁运为重点”的方针，以及“过去从宽，今后从严；坦白从宽，抗拒从严；从犯偶犯从宽，大犯主犯从严；总的精神是严查宽办、惩治与教育相结合，以争取改造大多数”的政策。1952年8月，全市统一行动，先后两次对要犯突击逮捕，共捕获制、贩、运毒品的大犯、主犯、惯犯和现行犯1123人，收缴大批毒品、毒具，给予罪大恶极的毒犯以沉重打击。^③ 到1952年底，危害武汉达100多年的鸦片烟毒得以彻底根治。

此外，武汉市委市政府采取了废除娼妓制度、取缔娼妓活动的断然措施，使广大受苦受难的妓女得到了解放，走上新生道路。

二是镇反肃特，建立革命秩序。面对严峻的对敌斗争形势，武汉市公安机关采取有力措施肃清匪特，给予严厉打击。进城20多天时间内，就一举破获了国民党保密局鄂站汉口潜伏第一、第二组，汉口潜伏组和武昌潜伏第二组，国防部二厅汉口潜伏组及华中剿总稽查处第四组等特务组织。旋即，武汉市军管会颁布《武汉市国民党特务人员申请悔过登记实施办法》，发动群众检举揭发，使1238名敌特分子交出了武器和证件。同时，逮捕、公审了一批罪大恶极者，赢得了初战的胜利。1950年12月，按照中央《双十指示》的部署，武汉掀起了大规模的镇压反革命运动，有计划、有步骤地再一次对残余的匪特、恶霸等实施毁灭性的打击。镇反运动于1953年底胜利结束。^④ 据此，武汉新生的人民政权保障了社会安定，从社会秩序层面增进了武汉市民的民生福利。

此外，武汉市委市政府还对当时城市的公共教育、公共卫生等问题给予了关注，并采取有效措施，彰显了中国共产党浓浓的民生情怀。

三、武汉解决城市民生问题的 局限性及现实启示

新中国成立初期，解决城市民生问题是中国共产党接管城市工作的重要组成部分。在这个大背景之下，武汉市委市政府认为城市民生所存在问题主要是由社会结构与社会转型因素，特别是旧的社会结构、制度造成的。李先念在分析新中国成立初期武汉的形势时指出：“经济上，由于帝国主义的掠夺和国民党政府的腐朽统治，长期战争的破坏，城镇市场萧条，物价飞涨，工人失业……”^⑤ “失业现象是旧社会遗留下来的一个严重问题。”^⑥ 这种归因有其合理性，它是运用马克思主义阶级分析方法观察中国社会的结果，反映了数千年来剥削制度、特别是近代以来“三座大山”造成中国社会长期贫困，出现严峻的城市民生问题的客观事实；同样也说明在鸦片战争以来的中国由传统迈向现代的社会转型中，中国共产党人关于民生问题成因的认识，已

① 《毛泽东文集》第6卷，人民出版社1999年版，第148页。

② 中共湖北省委党史研究室编《城市接管与社会改造·湖北卷》，中共党史出版社1997年版，第307页。

③ 中共湖北省委党史研究室编《城市接管与社会改造·湖北卷》，中共党史出版社1997年版，第41页。

④ 中共湖北省委党史研究室编《城市接管与社会改造·湖北卷》，中共党史出版社1997年版，第40页。

⑤ 《李先念传（1949～1992）》上，中央文献出版社2009年版，第5页。

⑥ 《李先念建国初期文稿选集》，中央文献出版社2002年版，第501页。

摆脱唯心主义宿命论,开始向富于现代气息的理念转变。但显然因忽视了其他因素而不够全面,如现代化进程中资源大量需求与资源有限供给之间的矛盾等。这种认识的局限性容易使一些本来存在的城市民生问题被遮蔽;同时也导致了党和政府对城市民生问题存在的长期性缺乏足够认识(既然认为过去落后的社会制度是城市民生问题产生的根源,那么随着社会主义制度的建立,城市民生问题将不复存在,解决城市民生问题的制度安排与政策措施自然也没必要作长久的打算);也使得在解决城市民生问题的方法上,更注重社会制度和生产关系的变迁,而一定程度上忽视了发展生产力的基础性作用。

但必须承认,武汉在新中国成立初期解决城市民生问题的措施及成效,反映了党为解决城市民生问题所作出的努力,也初步彰显了人民政府的执政能力。在目前我国社会资源动员模式仍然是政府主导型即主要依靠政府来解决城市民生难题的背景下,武汉在建国初期的探索对于我们解决当前突兀的城市民生问题有重要的借鉴意义。

首先,民生问题是社会问题、经济问题,但也是政治问题。在全面建成小康社会的进程中,我们要借鉴新中国成立初期武汉认识城市民生问题的思路,从改革开放和社会主义现代化建设的政治高度来认识城市民生问题的重要性,切实解决城市就业、住房、医疗、教育、治安等问题。

其次,解决城市民生问题,离不开合理而有效的社会政策。新中国成立初期,武汉市委市政府不仅深刻认识到经济发展在解决城市民生问题中的基础性作用,而且深深懂得经济发展是不能自动解决城市民生问题的,需辅之以合理而有效的社会政策。因此,在恢复和发展国民经济的同时,武汉市委市政府还制定具体的社会政

策来解决当时严峻的物价、失业、房荒等问题。改革开放以来,我国经济社会取得长足发展和进步,但同时城市民生问题凸显,问题主要在于缺乏合理而有效的社会政策。因此,制定合理而有效的社会政策,将是解决城市民生问题的有力举措。

再次,坚持党的领导是解决城市民生问题的根本保证。在解决城市民生问题的过程中,共产党的领导始终处于核心地位。武汉市委市政府积极着手调查研究工作,通过各种渠道全面了解和掌握城市居民的民生状况。然后根据实际情况,制定合理而有效的政策。组织入城干部学习中央的有关指示精神。联系武汉的实际情况,提出问题,分析问题,有的放矢地进行部署,切实解决了当时严峻的城市民生问题。新世纪新阶段,我们推进以改善民生为重点的社会建设,切实解决城市民生问题,也要坚持党的领导,使党真正成为改善民生的核心力量。

最后,解决城市民生问题,要发挥广大人民群众的主体作用。新中国成立初期武汉解决城市民生问题,主要依靠广大居民。新世纪新阶段,我们推进以改善民生为重点的社会建设,切实解决城市民生问题,也要充分相信群众,坚决依靠广大民众,时刻将民众利益放在第一位。在制定方针政策上,要照顾各阶层利益,使全体人民共享改革发展成果。民众利益得到保证,同党与政府贴心了,工作激情上来了,大家群策群力,共同奋斗,才有利于把中国特色社会主义事业推向前进。

本文作者:瞿晓琳是中南民族大学马克思主义学院副教授,法学博士;郭松江是中南民族大学马克思主义学院教授,硕士研究生导师
责任编辑:赵俊

Implication of CPC's Resolution to Livelihood Problem of Urban Residents During the Early Years of PRC

—Taking Wuhan of 1949—1952 as the Center of Investigation

Qu Xiaolin Guo Songjiang

Abstract: During the early years of the People's Republic of China (1949—1952), the Communist Party of China's committees and governments at all levels in Wuhan attached great importance to the urban residents' livelihood problem. They emphasized its significance from the perspective of consolidating the newborn political power. They analyzed the main causes including social system and the transform of society, and put forward the specific actions. Resulted from many factors such as the subjective knowledge and objective condition, the previous practice in Wuhan was not perfect, but it enlightens us to solve the current livelihood problem of urban residents.

Key words: the early years of the PRC; Wuhan; livelihood problem of urban residents