

“与民族国家的建构同步”： 中共城市社会整合思想与实践(1949~1957)*

宋学勤

[摘要]新中国建立伊始便高度重视城市社会管理,并根据城市社会的实际状况与中共的社会理想确立了城市社会改造的目标。在国民经济恢复时期,中共通过采取一系列措施把城市社会“组织起来”,使城市社会秩序很快得到稳定。伴随着工业化战略的实施、“一五”计划的推进,城市社会被“单位化”,并在计划经济体制下一步步地得到强化。此后,以户籍制度、职业身份制度和档案制度为基础的封闭型城市社会管理体制逐渐形成。中共所进行的组织化或者说制度化的社会整合在一定程度上体现了其社会建构的愿景。

[关键词]计划经济体制;工业化战略“单位化”;城市基层社会治理

[中图分类号]K27 [文献标识码]A [文章编号]1003-708(2017)03-0012-17

一、问题的提出

20世纪50年代是城市人深切怀念的一个特殊时期。如北京市民在回忆20世纪50年代时常会说“那时候工作多,但人们不觉得累,那时困难多,但人们不气馁。那时的人们都有理想,相信有党领着,美好生活一定会在自己手里出现。”^①甚至到“大跃进”运动以后,城市里大多数人“依旧感谢发生在50年代给他们的生活带来改善的变革,不愿意相信曾经使中国‘站起来’的领导如今应该对‘三年困难’负责。因此,对许多市民来说,尽管‘大跃进’危机带给他们难忘和痛苦的经历,但却不能泯灭他们在新秩序下建立起来的信心”^②。那么,中共在50年代对城市社会进行了怎样的重构与整合?

“社会整合”是一个舶来词汇,西方社会学家斯宾塞、迪尔凯姆、帕森斯等在社会整合理论方面颇有建树,此不赘述。广义的“社会整合”包括社会的、政治的、文化的、思想的整合等等众多的面相,狭义的则专指社会的整合,具体是指社会管理与社会结构的改造。笔者较为认同在狭义上去理解与运用“社会整合”。近年来,国内政治学界专门研究执政党社会整合的专著有《执政党与社会整合——中国共产党与新中国社会整合实例分析》^③、《社会转型期中国共产党社会整合能力问题研究》^④等,是从广义的角度,以党建视角来探讨党的社会整合功能。还有不少论文,如《和谐社会视域

* 本成果受到北京市社会科学基金项目(项目批准号:16JKDB010)与中国人民大学“中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金”(项目批准号:15XNLG07)的支持。

① 黄新原《真情如歌:五十年代的中国往事》,中国青年出版社2007年版,第1页。

② [美]R. 麦克法夸尔、费正清编《剑桥中华人民共和国史》,中国社会科学出版社1992年版,第708页。

③ 王邦佐《执政党与社会整合——中国共产党与新中国社会整合实例分析》,上海人民出版社2007年版。

④ 姜卫平《社会转型期中国共产党社会整合能力问题研究》,中国社会科学出版社2012年版。

下的执政党社会整合能力建设》^①等,大都着眼于当前的现实对策研究,且少有从历史层面进行的考量。

自20世纪80年代开始,社会学界将新中国初期城市社会结构的特征概括为“单位现象”^②,认为单位制是中国城市管理的基本模式^③,单位组织构成了中国城市的基本组织结构^④。对于新中国单位社会的形成因素与发展历程,学界说法不一。如路风认为单位制雏形产生于革命根据地最初的经济、社会和文教组织,由军事供给制所体现的组织原则和分配方式实际上以各种形式在共和国公共部门中被继承下来,认为单位制形成于社会主义国家对中国的重新组织的过程中,并带有强烈的苏联色彩^⑤。而且他进一步论证了民主革命时期中共党人在农村建立根据地的经验,尤其是解放区国营企业的管理经验,为其革命成功后在城市社会中建立起“单位制”提供了最为直接的参照,认为军事供给制和自给自足的大生产运动是造成建国后单位“小而全”、“单位办社会”、“单位福利化”的主要原因^⑥。还有的学者分析了单位制形成的东北地方性因素即“安东——吉林模式”^⑦,认为东北解放初期(1948~1953)在一些率先解放的城市里,共产党人在接管企业和管理城市的过程中,借助根据地经验和苏联的“斯达汉诺夫运动模式”^⑧结合东北解放初期的具体情况,逐渐概括出一套接收和管理城市及企业的模式和经验,形成了“单位制”的雏形。简言之,中共没有城市社会管理的经验,面对如何将广大的人民群众组织起来进行社会主义建设的问题,只有从自己过去的军事组织经验中去寻找。

笔者认为,社会学范畴里的“单位制”概念为我们研究中国社会、研究中国城市社会管理和研究中国社会变迁方面提供了极好的分析视角,但社会学研究大多从现实出发,品评单位制的负面效应,“单位体制”的诸多弊端,认为单位社会是一种被“制度锁定的社会”、“丧失活力的社会”、“平均

① 王学春、李葆华《社会整合视角下的执政能力建设》,《理论前沿》2005年第9期;王红光《社会整合视野下党的执政能力建设探析》,《社会主义研究》2008年第5期;邵宇《和谐和社会视域下的执政党社会整合能力建设》,《理论导刊》2009年第6期;等等。

② 有学者认为“中国单位现象主要是指社会各阶层人们的社会行为通过组织功能多元化的特殊社会方式逐一整合到一个个具体的社会组织即‘单位’之中,从而由这种单位组织代表他们的利益,满足他们的基本需求,给予他们社会行为的权利、身份和地位,左右和控制他们的行为,逐步实现人们社会行为以单位组织为基本单元的社会现象。”这一现象可称为单位社会。单位制度涵盖了一个城镇居民生活的方方面面,它不仅是一种制度体系,同样也能个性化地刻画人的具体存在方式。参见李汉林《中国单位现象与城市社区的整合机制》,《社会学研究》1993年第5期。

③ 国内的“单位制”研究一般都把这个领域的研究起点认定为魏昂德著《共产党社会的新传统主义:中国工业中的工作环境和权力结构》一书问世的1986年,尽管该书通篇很少提及“单位”(Danwei/[work] unit)这个概念,其初衷也不是为了把中国的工厂看做一种单位组织来加以研究,而是想要弄清楚“共产党社会的劳工关系”,进而“探讨现代中国工业中的权力关系及其相对于其他国家的特殊性”,以达到“帮助人们理解共产党国家政治结构的社会基础”这一目的。换句话说,他的研究旨趣在于从政治社会学的角度出发,揭示中国城市社会的基层结构,回答“中国社会究竟是个什么样子,以何种方式来加以组织和管理”这样一些基本问题。

④ 参见路风《中国单位体制的起源和形成》,《中国社会科学季刊》(香港)1993年第5期;李汉林《中国单位现象与城市社区的整合机制》,《社会学研究》1993年第5期;路风《“典型单位制”的起源和形成》,《吉林大学哲学社会科学学报》2009年第3期。

⑤ 路风《中国单位体制的起源和形成》,《中国社会科学季刊》(香港)1993年第5期。

⑥ 路风《“典型单位制”的起源和形成》,《吉林大学哲学社会科学学报》2009年第3期。

⑦ “安东——吉林模式”:以企事业单位为核心的单位制雏形。东北局在接管城市的过程中,改变旧的区街组织形式,把政策法规和工作布置与贯彻执行集中于市政府。经过市人民代表会议与按生产与职业单位而组织的各行各业的人民团体去直接联系群众。改变了传统的纵向行政垂直领导系统,加强了横向组织系统的作用。在这一体制下,政府面对的不再是个体的百姓民众,而是通过以企事业单位为核心的“单位”或“团体”、“协会”组织群众。以企事业单位为核心的“单位”却始终居于城市的“中心地位”,而街道办事处和居委会则属于“剩余体制”。就具体企业而言,共产党人在接收、管理东北企业的过程中,为迅速恢复生产,支援关内的解放战争,在接收企业,恢复生产的同时,积极建立“包下来”的福利制度。“安东——吉林模式”的意义在于确立了以单位为主体的新体制,形成了“国家——单位——个人”的统治结构体系,“单位社会”的图景已初现端倪。

⑧ 苏联早期以“斯达汉诺夫”命名的社会主义竞赛的群众运动。顿涅茨矿区采煤工人斯达汉诺夫在1935年8月30日创造了一班工作时间内用风镐采煤102吨的记录,超过定额13倍。在开展劳动竞赛过程中,争当斯达汉诺夫工作者,在苏联第二个五年计划时期得到广泛传播,形成了“斯达汉诺夫运动”。

主义的社会”从其不适应现实发展的角度展开讨论。在一定的意义上说,这种探讨是需要的。但如果缺乏历史的分析,仅仅进行高度的理论概括,还是不能厘清新中国成立后城市社会管理变迁的诸多因素与历史逻辑。历史学界有关建国初期中共城市接管与城市工作的研究成果较多^①,但专门探讨1950年代社会整合的,笔者发现有两篇论文,其中一篇借鉴了社会学的“单位制”概念,从社会学的研究结论出发,去分析城市社会整合^②;另一篇依据15个小人物的回忆录来研究1950年代的社会整合。作者分析了15个小人物在政治运动中的遭际,得出结论是推动1950年代新国家进行社会统合的动力是政治运动,思想背景是“阶级论”^③。显然,对此问题的研究还有重新审视的必要,中共进行城市社会整合有其高远的社会理想。北京市作为首善之区,其在社会整合方面的举措具有示范性意义。因此,本文力图在狭义的层面上运用“社会整合”概念,以北京市档案资料为主要论据,分析挖掘1949~1957年间中共对城市社会建构与整合的历史轨迹,在此基础上系统总结分析中共城市社会整合思想与实践的真谛。

二、中共社会改造目标与城市社会秩序的稳定(1949~1952)

中华人民共和国甫一成立,中共“工作重心从乡村向城市转移”的战略开始实施,一个以“城市”为中心的“社会改造运动”由此展开。在中国的城市社会管理中,最具有特色且发挥巨大作用的执政党社会整合的路径,就是当下人们所熟知的“单位体制”。单位体制就其本质来说,是一种治理的形式和工具,是一种特殊的组织形式和社会调控形式^④。如前所述,社会学界在论及城市单位社会起源时,往往从各种因素的具体经验入手,或“延安经验”,或“苏联经验”,或“东北经验”。但我们如果深入下去,就不能将其简单地归因于某一因素,厘清中共党人的社会改造目标才是解析并回答这一问题的根本。因此,如何改造城市社会,固然与革命根据地时执政经验的路径依赖有关,新中国成立之初资源短缺也是其制度方略出台的重要背景,但首先还需要从中共社会改造目标的视角来考察其对城市社会的整合。

(一) 中共社会改造目标“新”社会秩序

国共合作破裂后,中共党人退出了城市,被迫转入乡村坚持武装斗争,因为没有城市里各种资源的供给,在国共军事斗争中始终处于劣势。但中共根据自身实际情况所确立的“农村包围城市,武装夺取政权”之道路昭示,中共只是暂时栖居农村,夺取大城市建立政权才是中共为之奋斗的目标。在中共七大上,毛泽东指出“不能设想,我们党永远没有大城市,没有工业,不掌握经济,没有正规军队,还能存在下去。”因此,“要用很大的力量转到城市,准备到城市做工作,准备夺取大城市”^⑤。在日本宣布投降后,中共立即下令准备进占大城市和交通要道的指示。但由于中共在城市工作经验不足,刘少奇1947年9月1日在城市工作会议上发言指出城市工作问题很重要,党的各级

^① 国内专著主要有刘宋斌《中国共产党对大城市的接管(1945—1952)》,北京图书馆出版社1997年版;李玉荣《中国共产党接管城市的理论与实践》,首都师范大学出版社2000年版;李国芳《初进大城市——中共在石家庄建政与管理的尝试(1947—1949)》,社会科学文献出版社2008年版;郭圣莉《国家政权建设与城市社会重构——建国初期上海国家政权建设分析》,天津人民出版社2006年版;张浩《新中国成立初期中国共产党城市工作研究——以北京市为个案》,人民出版社2014年版;等等。国外学者的研究专著主要有傅高义《共产主义制度下的广州:一个省会的规划和政治(1949—1968)》,广东人民出版社2008年版,等等。

^② 满永、葛玲《单位制与城市社会整合研究——以20世纪50年代为背景的分析》,《唯实》2008年第8期。

^③ 高华《新中国五十年代初如何社会统合——十五个“小人物”的回忆录研究》,《领导者》2007年第8期。

^④ 王邦佐等《执政党与社会整合——中国共产党与新中国社会整合实例分析》,上海人民出版社2007年版,第23页。

^⑤ 毛泽东《在中国共产党第七次全国代表大会上的结论》,《毛泽东文集》第3卷,人民出版社1996年版,第595页。

领导机关要注意研究这个问题。在历史上因为进城被搞垮了的很多,李自成就是这样。^①所以中共领导人特别重视城市工作,在收复几个大城市后,比较注意总结城市工作经验。如1948年2月,刘少奇认真总结了进入石家庄市3个月的工作经验,电告中央及各中央局、各野战军,责成各地总结大城市的工作经验,以便“将党的注意力不偏重于战争与农村工作,而引导到注意城市工作”^②。1949年3月的七届二中全会上,中共制定了“工作重心从乡村向城市转移”的战略,“从一九二七年到现在,我们的工作重点是在乡村,在乡村聚集力量,用乡村包围城市,然后取得城市。采取这样一种工作方式的时期已经完结。从现在起,开始了由城市到乡村并由城市领导乡村的时期。”^③王稼祥在1948年6月起草的《城市工作大纲》中指出“城市工作特别是大城市的工作我们经验又少,假如说党在我占领之农村中工作已有二十年之经验,那末我占领之大城市的工作历史只有两年多,这还是党的整个工作中新的部门。因此,加强城市工作已到时候了,假若我们现在还不注意城市工作,那时我们便会犯严重的错误。为要加强城市工作,必须使全党正确认识城市的重要。”^④因此,中共党人必须在“最短期间能够学会城市工作”^⑤。

1949年3月23日,中共中央前往北平,毛泽东戏称为“进京赶考”去,并说我们决不当李自成,我们都希望考个好成绩^⑥。自此,中共真正地“开始了由城市到乡村并由城市领导乡村的时期”。而此前中共较少城市管理的经验,相比较农村社会,城市社会构成层次、阶级关系都较为复杂,主要有民族资产阶级、小资产阶级、小手工业者、个体工商户、雇工和无产无业者、地主、官僚、政客和特务、奸霸等。王稼祥指出“城市与乡村是截然不同的两个环境,城市工作与乡村工作是两回不同的情况,我们在城市中的政策和任务与乡村中的政策和任务是有原则性的区别的,工作方法 with 组织方式当然也跟着不相同了。因此严格区别城市与乡村的不同,区别城市与乡村在政策上工作方法 with 组织方式上的不同,反对混淆城市与乡村政策上的区别,反对把乡村中的政策和一套经验搬到城市中来,这是城市工作的重要出发点之一,城市工作要根据城市情况办事。”^⑦但是“入城以后,要建立新民主主义的社会秩序,即无产阶级领导的、人民大众的、反帝反封建反官僚资本的社会秩序”则是既定目标^⑧。而所谓无产阶级领导的,“即不是独占,而是占优势,带某些计划性,能克服无政府状态,有一定发展目标的。这是与旧的、资本主义的无政府状态的主要区别”^⑨。1948年毛泽东就提出:“城市一经由我们管理,就必须有计划地逐步解决贫民的生活问题。”^⑩因此,在考察中共城市社会治理时,其建立“无产阶级领导的、人民大众的、反帝反封建反官僚资本的社会秩序”的既定目标是必须要关注的因素。对于新政权的更迭,当时城市社会各层次的反映各异。在北京,“上层分子在我进城之初,一部分兴奋的欢迎我们,一部分有点怕(北大某教授的太太过去居然相信我们是吃小孩子的),说我们不准吃好的穿好的。……大商人在观望……有的在议论我们会不会管城市……看不起我们的土干部。”^⑪处于底层的民众对新政权也是质疑的,“解放了还不是给资产阶级解放了,拉车

① 《刘少奇在城市工作会议上的发言》(1947年9月1日),中共中央文献研究室编《刘少奇年谱(1898-1969)》下卷,中央文献出版社1996年版,第91页。

② 《中央工委关于收复石家庄的城市工作经验》、《中央关于注意总结城市工作经验的指示》,中央档案馆编《中共中央文件选集》第17册,中共中央党校出版社1992年版,第54~59、69~70页。

③ 《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1427页。

④ 王稼祥《城市工作大纲》(1948年6月),《王稼祥选集》,人民出版社1989年版,第367~368页。

⑤ 王稼祥《城市工作大纲》(1948年6月),《王稼祥选集》,第368页。

⑥ 中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(1893-1949)》下卷,中央文献出版社2013年版,第470页。

⑦ 王稼祥《城市工作大纲》(1948年6月),《王稼祥选集》,第370页。

⑧ 北京市档案馆编《北平和平解放前后》,北京出版社1988年版,第18页。

⑨ 北京市档案馆编《北平和平解放前后》,第18页。

⑩ 《毛泽东选集》第4卷,第1324页。

⑪ 北京市档案馆编《北平和平解放前后》,第253页。

的还是拉车,找着职业的考上学校的都是些念书识字的中小资产阶级,我们是他妈的玩完!”^①面对整个社会犹如一盘散沙、阶级阶层和社会群体的不断分化局面,培育和重建“无产阶级领导的、人民大众的、反帝反封建反官僚资本”的新社会秩序是摆在中共面前的艰巨任务,也是中共社会改造的目标。

对于新中国成立初期涣散的社会状态,中共并不陌生。特别是毛泽东早有认识,1920年他便直言“说有人民罢,人民只是散的,‘一盘散沙’实在形容得真冤枉!中国人生息了四千多年,不知干什么去了?一点没有组织,一个有组织的社会看不见,一块有组织的地方看不见。”^②而中共成立以后所做的就是改变民众的“一袋马铃薯”的状态,将民众力量凝聚起来,而发动社会革命。所以毛泽东曾多次呼吁“组织起来”。“把一切老百姓的力量,一切部队机关学校的力量,一切男女老少的全劳动力半劳动力,只要是可能的,就要毫无例外地动员起来,组织起来。”^③1937年5月8日,在延安召开的党的全国代表会议上,毛泽东提出“无产阶级、农民、城市小资产阶级的广大群众,有待于我们宣传、鼓动和组织的工作。”^④新中国成立后,毛泽东再次强调“我们应当进一步组织起来。我们应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里,克服旧中国散漫无组织的状态,用伟大的人民群众的集体力量,拥护人民政府和人民解放军,建设独立民主和平富强的新中国。”^⑤再次宣示执政的中共要以“组织起来”的管理原则,对社会进行根本性的改造。

诚然,“新”社会秩序是中共社会改造的目标,而城市工作则是其中最重要的一环。但如何在新解放的城市里找到与广大群众联系的最恰当的组织形式和工作方法则是当时迫切需要解决的问题。1948年11月30日,中共中央《关于新解放城市中组织各级代表会议的指示》指出当时中共在城市工作中的中心弱点就是“与广大群众联系不够”,“还没找到与广大群众联系的最恰当的组织形式和工作方法”^⑥。为纠正这个弱点,决定在城市解放后实行军(事)管制的初期,“以各界代表会为党和政权的领导机关联系群众的组织形式”^⑦。1949年9月4日,中共中央又下发了《关于各地召开各界代表会议的指示》,十分重视各地各界代表会议的召开。毛泽东对此也非常重视。1949年10月30日,毛泽东转发薄一波10月29日关于华北各城市召开各界代表会议的报告,专门起草了给各中央局、分局等的批语“这个报告总结了华北各城市所开各界代表会议的主要经验,写得清楚明确,可为一切各界代表会议或人民代表会议所取法。因此,请你们认真研究一下,并且印发给全党各干部研究。”^⑧1951年1月8日,邓小平向毛泽东汇报西南局的“城市工作会议的主要收获,在于自此以后,我们将加强对于城市工作的研究和指导。会议中着重批判了党内较为普遍的看不起工人的思想,明确了依靠工人阶级应成为党的指导思想,应把它贯彻到各项工作、各个部门中去。”^⑨对此,毛泽东在1月22日予以批示“你们的第一次城市工作会议开得很有成绩,甚好。假如可能的话,在5月1日以前,请你再召开一次城市工作会议,对城市工作,主要是对工会工作,对工商业的领导方向和对城市政权问题,加以深入研究,并做出某些决定。”1月24日后,毛泽东又将这一

① 《进城以来各阶层的思想动态》(1949年6月11日),北京市档案馆馆藏档案(以下简称京档) 档号:40-001-132。

② 毛泽东《反对统一》,《毛泽东早期文稿》,湖南出版社1990年版,第530页。

③ 毛泽东《组织起来》,《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第928页。

④ 毛泽东《为争取千百万群众进入抗日民族统一战线而斗争》(1937年5月8日),《毛泽东选集》第1卷,人民出版社1991年版,第278~279页。

⑤ 《建国以来毛泽东文稿》第1册,中央文献出版社1987年版,第11~12页。

⑥ 《关于各地召开各界代表会议的指示》(1948年11月30日),《中共中央文件选集》第17册,中共中央党校出版社1992年版,第529页。

⑦ 《关于各地召开各界代表会议的指示》(1948年11月30日),《中共中央文件选集》第17册,第530页。

⑧ 中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(1949—1976)》第1卷,中央文献出版社2013年版,第33页。

⑨ 中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(1949—1976)》第1卷,第286页。

批语转发给各中央局负责人,要求各地区召开一次城市工作会议,“着重地研究和解决依靠工人阶级的思想问题,工厂管理问题,工会工作问题,为四中全会讨论这个问题准备意见。四中全会拟在五月召开,请你们按照这个时间部署工作。”^①牢固树立城市建设要全心全意依靠工人阶级思想。1月29日晚上,毛泽东在中南海颐年堂主持召开中共中央政治局会议,在会上发言说“各级党委应当专门地经常地讨论工会工作。五月间将召开的四中全会,即以工会工作为中心,同时就涉及到依靠工人阶级的思想,工厂管理、工厂支部工作问题。今后大计,应该是三年准备、十年建设。所谓三年准备,应当是从1950年算起。各级领导同志都应该心中有数,有一个计划,有步骤地去进行工作。诸如政治、经济、文化、工、青、妇等,均应包括在内,否则时间很快过去,到那时毫无预先布置,将推迟我们的建设。如有十年建设,一切均会改观,各种气象均会为之一新。领导方法上应注意多介绍经验,好的坏的经常通报,使之交流,工作就会推进的。各地在四中全会之前,应当专门讨论一次城市工作,为党的四中全会准备材料。”^②此后各城市陆续召开各界代表会,下达政府的各项政策,重视工厂管理与工会工作,极大地助于城市工作的有序开展。

(二) 稳定城市社会秩序的重要举措“包下来”

新政权建立之初,管理城市的第一步就是要恢复正常的社会生活秩序与生产秩序,但城市的情况又是极其复杂的,因此,任务非常艰巨。如新中国成立之初的北京就呈现出社会群体多元、异质性显著的特征,来自不同阵营、不同阶级、不同信仰、不同文化、不同层次的人汇聚到了京城。但这一时期他们有着同样的民生诉求“国营企业的工人,在考虑工资或复工问题(但相对而言是比较安心的);私营工厂的工人和商店店员,则担心失业(有些私营企业风传要裁员)或酝酿要求改善;国立大学的学生,在考虑前途、公费,有的并在议论‘总吃小米吗?!’;私立学校教职员、学生在考虑私立学校能否办下去,政府对学校和学生生活能否给点津贴,在考虑职业、生活、前途了;大批失业知识分子则关心我们能否给以出路;三轮车夫因为现在坐车的人既减少,又恢复了电车,在纷纷问我们该怎么办?贫民则焦急的等待着,看我们对他们有什么新办法,等待着新的福音。绝大多数群众则关心金融、物价能否稳定,并希望物价降低,群众的思想感情复杂起来了。”^③正如彭真所讲“过去北平是反革命统治的城市,如今经过革命变成了我们的城市,我们要把旧的推翻,建设新的。这样一定会有混乱的现象,所以安定秩序成为极重要的工作。”^④在此背景下,“包下来”政策成为巩固新政权与稳定社会秩序的明智选择。即对旧政府遗留的军政人员、对官僚资本主义企业的原有人员、对社会上的失业人员、对大学毕业生、对知识分子等采取了“包下来”的政策,给以工作和生活出路。

国外有学者曾评价说,从1948年中共进入城市起,城市里的人态度很不统一。一部分人对新政府能否管理复杂的城市持怀疑态度,认为“中国共产党人既不会经营发电站,也不精通对外贸易之道,更无法处理城市生活的其他方方面面的复杂问题”^⑤。但这些人“很快便发现电、煤、粮食和其他生活必需品的供应比过去更有保证。通货膨胀似乎难以克服,但是到了1951年,尽管中国参加了朝鲜战争,通货膨胀也得到了控制。在大城市,一些贫民窟得到了修整,新的工人公寓楼开始拔地而起,有效的城市管理环境开始形成”^⑥。1951年燕京大学的一位教师记录了这种明显的变化“我们终于有了一个期待已久的政府,这是一个不只是说说而已,且脚踏实地办事的政府。”^⑦一位英国传

① 中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(1949—1976)》第1卷,第289页。

② 中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(1949—1976)》第1卷,第295页。

③ 北京市档案馆编《北平和平解放前后》,第252页。

④ 北京市档案馆编《北平和平解放前后》,第252页。

⑤ [美]R. 麦克法夸尔、费正清编《剑桥中华人民共和国史》,第678页。

⑥ [美]R. 麦克法夸尔、费正清编《剑桥中华人民共和国史》,第685页。

⑦ [美]R. 麦克法夸尔、费正清编《剑桥中华人民共和国史》,第685页。

教士教授也同样感受深刻,“北京的生活效率普遍提高……对于一个深谙旧中国生活的人来说,简直难以相信。”^①新中国建立初期,中共为培养民族国家共同体意识,增强民众对新政权、新社会的认同,凭借着有限的资源推进城市社会管理,成效显著。

在落实“包下来”政策的过程中,政务院颁布了一系列的政令与制度。如1951年10月1日,政务院在发布《关于学制改革的规定》中明确规定了“高等学校的毕业生的工作由政府分配”的原则。又如1952年政务院出台了《关于劳动就业问题的决定》,指出“一切公私企业,均应遵守共同纲领和人民政府的政策法令,积极发展生产和营业。在国家即将开始的大规模经济建设中,一切适合国家和人民需要的公私企业都是有前途的。某些企业即令一时发生困难,也应从积极发展生产和营业中来克服本身的困难,不得从解雇职工上想办法,以保障职工利益,避免增加失业。解雇职工必须按工会法及其他有关法令的规定办理。一切公私企业,对于因实行生产改革、合理地提高了劳动效率而多余出来的职工,均应采取包下来的政策,仍由原企业单位发给原工资(计入企业成本之内),不得解雇。并应利用这种条件,进行分批轮训,提高他们的业务技术与政治文化水平,以备本企业扩大时使用或听候国家统一调配。”^②等等。这些制度为以后普遍就业制度的构建打下了基础,而普遍就业制度也就是达到了毛泽东所说的“应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里”。这种“包下来”的政策,尽管对以后的社会发展产生了一定的负面作用(时下学人所谓的“大单位——小社会”),但在当时重塑社会的大背景下,增强了民众的向心力与凝聚力。

(三) 城市社会改造的基础性工程: 缓进地进行街政权的构建

中共清楚地认识到,要想在城市实行有效的社会管理,还必须以城市下层民众为核心重构基层社会。由于需要稳定城市社会正常的秩序,因此中共对沿用多年的保甲制采取了“先利用、后粉碎”的态度,采取了缓进的方针,逐步重构基层社会管理体系。

如前所述,中共富有乡村社会管理的经验,但由于城乡状况不同,城乡基层社会的管理并不能采用统一模式。对此,王稼祥曾指出“在乡村土地改革过程,以贫民团、农会、农民代表会代替政权,使地主的势力彻底被取消,使政权得到民主化。在城市中,假若以工会、贫农会来代替政权,使政权民主化是达不到目的,是错误的。……对管理城市,对建立城市中新民主主义秩序都是极端有害的。”^③所以他进一步指出,针对城市这个复杂的机构,一切无组织、无纪律、无步骤、无政府、无秩序的行动,都是极端危险的现象,不能采取在乡村中放手发动群众的工作方式,在城市中必须强调组织性、纪律性、集中性、有步骤性,因此“抄袭地主资产阶级管理城市的方法,原封不动,少变为妙,这是违背我党纲领与我党方针的。然而急性病不是稳重的前进,轻率从事,无步骤,无计划,空喊革命手段,片面的孤立的空想的胡乱的盲目的进行城市改革工作,同样是极端有害的”^④。而“城市工作是需要更大的组织性、更强的集中性、更大的计划性”^⑤。可以说,中共高层的这些认识非常符合当时的城市状况,也表明了中共对城市社会治理的基调,那就是“组织起来”。但采取什么途径进行“组织起来”则是需要切合城市中的具体问题采用不同的方略。“城市已经属于人民,一切应该以城市由人民自己负责管理的精神为出发点。如果应用对待国民党管理的城市的政策和策略,来对待人民自己管理的城市,那就是完全错误的。”^⑥也就是说,中共执政之后,必须变“帝国主义国民党统

① [美]R. 麦克法夸尔、费正清编《剑桥中华人民共和国史》,第685~686页。

② 中央人民政府政务院《关于劳动就业问题的决定》,《人民日报》1952年8月4日,第1版。

③ 王稼祥《城市工作大纲》(1948年6月),《王稼祥选集》,第372页。

④ 王稼祥《城市工作大纲》(1948年6月),《王稼祥选集》,第380页。

⑤ 王稼祥《城市工作大纲》(1948年6月),《王稼祥选集》,第410页。

⑥ 毛泽东《再克洛阳后给洛阳前线指挥部的电报》,《毛泽东选集》第4卷,第1324~1325页。

治的旧城市”为“新民主主义的新城市”，就必须进行城市中各种“改革”，但这些“改革”必须有周密计划、慎重步骤与妥善办法，“改良的缓进的手段”是必不可少的。因此，在基层政权建设上，尽管中共解放北平之初就明确了对保甲制的态度“伪保甲制度为敌伪统治压榨广大人民的基层组织，伪保甲人员为敌伪要粮、要丁、摊派勒索的爪牙，人民对这些制度和人员，都是非常痛恨的，因此，伪保甲制度必须彻底废除。”^①然而面对陌生的城市环境，在缺乏群众基础的情况下，“废除伪政权，建立人民的政权，是个发动人民群众的过程，需要相当时日。”^②只有对城市有了大体了解，城市秩序大体恢复之后，才能开始着手改造与加强基层组织^③。因此，为稳定城市社会秩序需要暂时利用保甲人员。但对于保甲人员的暂时利用并不是将一切工作都交付他们，而是将支应军需、安定秩序的表层工作摊派下去，“关于救济贷款、税收及开路条等，必须通知积极分子”^④。因此在群众中进行充分的宣传教育工作，提高培养“积极分子”组织群众，发动群众，提高群众的觉悟，使保甲人员逐步退出基层社会管理，是新政权建立之初的当务之急。王稼祥指出“在群众工作有相当基础时，召开临时的城市人民代表会议，由城市人民团体即职工会、学生会、妇女会、手工业联合会、自由职业者的团体、工商联等选举一定数量的代表，讨论并通过城市施政纲领、政府组织法、选举法、以及有关城市各种问题的法令，听取政府报告，对各级政府人员进行批评和控告其不法行为，讨论如何改进政权工作等等。在群众工作更有基础时，实行由城市人民的普遍的直接的选举，召开各级的正式的人民代表会议。”^⑤这些措施都是根据城市当时的发展状况而定，区别于乡村基层政权建设的“革命化”途径，应该说这些措施推行对于稳固当时的城市基层社会起到了较好的作用。

将城市中的工人与劳动人民“组织起来”建设城市是中共最基本的立场，对此，王稼祥深刻指出“城市工人中及劳动人民中的群众工作，是建立人民城市的基础，是城市生产劳动、改造政权、镇压反革命分子、实现城市施政纲领的最基本的条件。假若我们不去进行群众工作，不发动群众，不教育群众，不提高群众的觉悟，不把工人及劳动者组织起来，那末，我们在城市中是无基础的、孤立的，一切前进都谈不上。设想仅仅用行政管理，便可以把我们的城市推向前进，便可以进行经济的、政治的、文化的改革和建设，那完全是空想，完全是违反了共产党最基本的立场。”^⑥因此，中共格外重视城市中的群众工作。为了让新政权的“积极分子”取代保甲人员在城市基层社会中的权威，北京市采取的主要措施就是在群众中进行广泛深入的宣传，发动群众对保甲人员进行申诉，召开群众大会揭露保甲长的罪恶，“由政府及群众讲话，说明保甲是敌人反动统治工具，应该摧毁，而由人民自己当家作主建立新政权”^⑦。采取的具体方式有两种，一是群众大会投票选举方式，利用“积极分子”组织群众酝酿、讨论，提出候选名单，用无记名投票选举方式产生；二是由组织群众推举与政府指定的方式，利用“积极分子”酝酿、讨论对象，再经群众控诉保长罪恶。然后宣布新干部名单，其中委派区干部当街长，成立街政权^⑧。“积极分子”的培养与重用是当时街政权建立过程中的重要工作。美国学者吉尔伯特·罗兹曼对“积极分子”评价甚高“共产党在社会整合的领域里，建立了一支庞大而

① 《市府关于废除伪保甲制度建立街乡政府的初步草案、群众对摧毁保甲制度建立街政权的意见、郊委在长辛店的有关调查材料》京档2-1-40。

② 《市府关于废除伪保甲制度建立街乡政府的初步草案、群众对摧毁保甲制度建立街政权的意见、郊委在长辛店的有关调查材料》京档2-1-40。

③ 北京市档案馆编《北平和平解放前后》，第312页。

④ 《市府关于废除伪保甲制度建立街乡政府的初步草案、群众对摧毁保甲制度建立街政权的意见、郊委在长辛店的有关调查材料》京档2-1-40。

⑤ 王稼祥《城市工作大纲》（1948年6月），《王稼祥选集》，第392~393页。

⑥ 王稼祥《城市工作大纲》（1948年6月），《王稼祥选集》，第397页。

⑦ 《西北、西南、门头沟分委、军管分会等关于粉碎保甲制、建政工作总结报告》（1949年4月），京档1-14-72。

⑧ 《京郊各区关于废除伪保甲制度建立人民政权的总结报告（之一）》，京档9-1-73。

忠心耿耿的积极分子队伍,能深入到差不多所有社区当中去,这同样应该被视为使进一步的发展成为可能的一个重要里程碑。”^①街政权的建立是中共进行城市社会改造的基础性工程,当时中共的确是充分依赖“积极分子”承担街政权的主要职责。街政权的主要职责是宣传党的政策、发动群众、查清敌特反革命、救济贫民、整顿市容、协管交通等,在维护社会秩序方面做了大量的工作。中共通过街政权控制住社会最底层,从而将自己的组织在各个阶层扎下根来,将一盘散沙似的基层社会整合起来。北京重建基层社会管理的过程充分体现了中共基层社会管理的一些特点。打破旧秩序建立新秩序是建设目标,但新秩序的建立是循序渐进的,通过“废除保甲制度,留用保甲人员”先清除直接影响新政权稳定的因素,在赢得群众支持、稳定政权之后,再彻底除旧立新。

三、工业化战略与城市社会管理体制的形塑(1953~1957)

1953至1957年的“一五”时期,是新中国历史上一个非常重要的阶段。说其重要,不仅是“一五”计划的实施所带来的工业建设的巨大成就,而且是一系列重要的制度建构大多成型于这一时期,并深深地影响了中国城市社会的发展。

(一) 工业化战略的实施:城市“单位”人口的快速增加

伴随着工业化战略的实施,社会主义改造加紧推行,社会主义公有制建立后,城镇民众被纳入到各级各种单位中去。

中国走工业化的发展道路一直是中共党人的梦想。1927年大革命失败后,中共撤出城市转到农村,在此后20多年的斗争中,中共的工作重心在农村,但一直在开创一条以农村包围城市、武装夺取政权的道路,因为“革命的最后目的,是夺取作为敌人主要根据地的城市。”^②在抗日战争时期,毛泽东就指出“日本帝国主义为什么敢于这样地欺负中国,就是因为中国没有强大的工业,它欺侮我们的落后。”因此,在1945年前后,毛泽东强调“要中国的民族独立有巩固的保障,就必需工业化。我们共产党是要努力于中国的工业化的。”^③“没有工业,便没有巩固的国防,便没有人民的福利,便没有国家的富强。”^④1948年8月,毛泽东又指出“新民主主义社会的基础是机器,不是手工。我们现在还没有获得机器,所以我们还没有胜利。如果我们永远不能获得机器,我们就永远不能胜利,我们就要灭亡。现在的农村是暂时的根据地,不是也不能是整个中国民主社会的主要基础。由农业基础到工业基础,正是我们革命的任务。”^⑤因此,只有工业的发展才能推动中国社会进步,是中共坚定的认识。

如何选择一个恰当的时机确立工业化战略是中共执政后的首要问题。1952年初,中共中央决定成立以周恩来为首的领导小组,参考苏联编制经济计划的经验,负责编制中国的第一个五年计划。8月,《关于编制五年计划(1953—1957)轮廓的方针》和《五年建设的任务》相继提出。基本目标就是重点发展重工业,为国家工业化打下基础。从1952年开始编制到1955年提交人大审议通过,历时3年多。1953年,第一个五年计划实施,毛泽东提出“准备以20年时间完成中国的工业化”^⑥。同年6月,毛泽东在中共中央政治局会议上的讲话中提出“什么叫国家基本工业化?工业

^① [美]吉尔伯特·罗兹曼主编《中国的现代化》国家社会科学基金“比较现代化”课题组译,江苏人民出版社2010年版,第318页。

^② 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第636页。

^③ 《毛泽东文集》第3卷,第146页。

^④ 《毛泽东选集》第3卷,第1080页。

^⑤ 《毛泽东年谱》中卷,人民出版社1993年版,第610页。

^⑥ 《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1996年版,第207页。

在国民经济中的比重,至少要达到51%,或者达到60%吧!按照苏联的经验,工业的比重重要达到70%才算工业化,我们现在还差42%。我国的工业化,工业比重也要达到70%。”^①“一五”计划掀起了第一次大规模的工业建设。“一五”计划规定5年内全国经济建设和文化教育建设的支出总额为766.4亿元,其中属于基本建设的投资为427.4亿元,占总支出的55.8%。在基本建设投资中,工业是重点,占58.2%;运输邮电占19.2%;贸易、银行和物资储备占3%;城市公用事业占3.7%;文化、教育、卫生占7.2%;农林水利占7.6%^②。这样大规模的工业建设,是中国历史上前所未有的。在以重工业为主的“一五”计划建设实施过程中,国家新建扩建了为数众多的工厂和矿山。“一五”计划时期,国家出现了一批有重要工程的新工业城市。如,包头市是国家“一五”时期确定的重点建设城市之一。1954年,国家计委先后批准了“一五”计划694项建设项目的厂址方案,大体分布在91个城市、116个工人镇^③。城市人口迅速增加,据工业建设比重较大的19个城市的统计,总人口由1951年的1416.5万人,增加到1956年的2227.5万人,增加了57.3%。其中重点城市更为突出,如兰州市1951年城市人口25.9万人,1956年底已增加至62.8万人,增加了142%;西安市1951年城市人口60万人,1956年增加到125万人,增加了107%;鞍山市增加了140%;齐齐哈尔市增加了150%;北京市增加了70%^④。而且在“一五”期间,“中央政府各部门直接管理的工业企业数大大增加了,即由1953年的2800多个增长到1957年的9300多个,大约占当年国营工业企业总数58000个的16%,工业产值接近国营工业总产值的一半。”^⑤为响应国家大规模工业建设的号召,1953年制定的《北京城市建设总体规划》强调要把北京建设成为以重工业为主的现代化工业基地。中共北京市委为解决基本建设劳动力短缺问题,有计划地从外省农村招收工人。据北京市劳动局统计,1950年到1955年底,从外地招工13万人次,1956年上半年仅从河北农村招工便达2.6万余人。1956年后,工业建设进入了施工高潮,大批施工队伍涌进城市,职工家属也从农村带入城市,致使城市人口迅速增加。北京市1956年由农村迁入的20多万人口中大部分是职工家属^⑥。在这种背景下,北京市各部门职工人数增长迅速,1949年各部门职工(包括全民、集体、街道)人数为433399人,1952年增至783630人,1957年为1211737人^⑦。

“一五”时期的工业建设,奠定了中国现代工业的基础,扩大了当代中国的城市数量与城市规模。而伴随着工业化进程,城市社会管理体制也在发生着变化。由于“在城市里,由国家负责提供‘一揽子福利’待遇,社会主义从而被认为是前途光明的。……1949年以后,中国城乡差别在收入、获得消费品、文化娱乐和有保障的工作以及福利待遇等方面逐渐扩大,使得城市居民越来越意识到城市生活的优越,也使农民越来越羡慕城市生活。”^⑧但随着城市大规模地推进工业建设,政府进一步加强对劳动力资源的调控。对于农民进城,政府不断发布政令予以制止,对“盲目”进城农民进行收容和遣返,又进一步严格制定与执行户籍迁移制度及其相关配套措施对农民进城加强限制。1953年4月17日政务院公布了《关于劝止农民盲目流入城市的指示》,1956年12月30日国务院发布《关于防止农村人口盲目外流的指示》,1957年3月2日,国务院又发布《关于防止农村人口盲目外流的补充指示》,9月14日再次发布《关于防止农民盲目流入城市的通知》。这些政令,号召各地政府采取“管”、“堵”、“卡”、“截”等各种手段进行“劝止”、“防止”或“制止”,目的都是阻止农民自

① 毛泽东《在中共中央政治局会议上的讲话》(1953年6月15日),《党的文献》2003年第4期。

② 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》(上),中共党史出版社2008年版,第201页。

③ 曹洪涛、储传亨主编《当代中国的城市建设》,中国社会科学出版社1990年版,第48页。

④ 曹洪涛、储传亨主编《当代中国的城市建设》,第68页。

⑤ 汪海波《中华人民共和国工业经济史》,山西人民出版社1998年版,第169页。

⑥ 《公安部关于各地执行劝止农民盲目流入城市和紧缩城市人口工作中发生的问题及解决意见的报告》京档2-9-36。

⑦ 《北京市劳动局关于城市社会结构调查的报告》(1978年10月12日),京档110-2-617。

⑧ [美]R. 麦克法夸尔、费正清编《剑桥中华人民共和国史》,第691~692页。

由进城找工作,并指示工厂、矿山、铁路、交通、建筑等部门不应当私自招用农村剩余劳动力。这些政令的发布使各地比较重视农民还乡工作,使“盲目”进城的农民得到了收容遣送。北京市于1953年4月20日成立了动员农民还乡办公室,各区成立了工作组,设立收容点。市、区共抽调了85名干部(如加上劳动局、民政局配合动员工作的干部和各区临时参加动员工作的干部,总数达300人上下。河北、山东、安徽、浙江4省也派来8个专区、24个县共39名干部来迎接农民还乡^①。此后,针对流入北京的农村人口,北京市采取了系列的措施,加强农民还乡方面的工作,一是对临时工动员还乡,同时严格控制建筑单位私招工人,加强人力检查并通知河北省制止农民不要再来;二是对倒卖破烂的无照摊贩进行严格取缔;三是对饮食业实行凭票供应制度,要求一般面食饭馆(主要是外来小工、小贩需粮较多)应该限制出售^②。可以说,自1953年始,北京市动员还乡办公室根据“边收容、边动员、边处理”的原则,每年遣送回乡的人数皆占收容人数80%以上^③。这些外地农民,由于“盲目”流入北京,而工地不能完全容纳,多流为游民或乞丐,有的住在桥洞内、大街上、车站内,严重妨害社会秩序、交通安全,对市容观瞻、环境卫生也有妨害,较容易收容遣送。而大量的进京农民能够找到谋生的饭碗,或通过寻亲访友留在了城里。这一时期北京对于迁入人口管理较为宽松,对于没有迁移证件,但是在京常住的人口,由公安派出所审查核实,允许取保入户,所以是“防不胜防”,农民进城数量没有减少反而增加更快。1958年1月9日,全国人民代表大会常务委员会第九十一次会议通过的《中华人民共和国户口登记条例》(以下简称《条例》)正式出台,才开始使户口管理较为规范化。《条例》第十条规定“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁移手续。”^④《条例》的实质是规范户口管理的一般程序,使户口登记成为制度,明确区分两类不同性质的户口即农村户口和城市户口,确定了农村人口向城市迁移的限制性政策,正式确立了户口迁移审批和凭证落户制度,户籍管理的基本内容从此以法规形式确定下来。

(二)“单位化”的重要表征:锻造城市职工的“铁饭碗”

在物资短缺的大背景与工业化进程的要求下,国家“在落后贫困的经济基础上前进,必须尽可能地集中物力财力,加以统一使用”^⑤,所采取的措施必须是满足国家对资源的强制性提取和再分配。这样一来,原属职业意义的“工作场所”,承担了汇聚资源、供给公共产品、实现社会控制功能,成为隶属于国家行政机器的政治性的“单位”。而“单位”也就成了国家分配资源、管理社会的代理,同时也承担了城市职工永久就业和各种福利的义务,后来民众谓之“铁饭碗”^⑥，“铁饭碗”就是使原属职业意义的“就业场所”“单位化”。

工业化战略是执政的中共党人在基础较差、资源条件并不很有利的情况下迅速实现工业化的强国战略。而实现的途径又该是如何呢?毛泽东早就说过“在城市斗争中,我们依靠谁呢?有些糊涂的同志认为不是依靠工人阶级,而是依靠贫民群众。有些更糊涂的同志认为是依靠资产阶级。在发展工业的方向上,有些糊涂的同志认为主要地不是帮助国营企业的发展,而是帮助私营企业的发展;或者反过来,认为只要注意国营企业就够了,私营企业是无足轻重的了。我们必须批判这些糊涂思想。我们必须全心全意地依靠工人阶级,团结其他劳动群众,争取知识分子,争取尽可能多

① 《北京市动员农民还乡工作的报告》(1953年5月19日),京档2-5-35。

② 《关于动员农民还乡问题的报告》(1957年5月17日),京档2-9-18。

③ 《动员外地学生、农民返乡情况简报》(六),京档110-001-914。

④ 《中国人口年鉴——1985》,中国社会科学出版社1986年版,第84页。

⑤ 《陈云文选》(1949-1956),人民出版社1984年版,第61页。

⑥ “铁饭碗”这个词,虽出自改革开放之初,但是对1950年代形成的单位体制的一种形象描述,故借用之。

的能够和我们合作的民族资产阶级分子及其代表人物站在我们方面。”^①如前所述,走工业化道路,必须“全心全意依靠工人阶级”是中共执政后的重要策略,在当时的条件下,保障与改善工人生活状况首当其冲。早在1949年3月,毛泽东在中共七届二中全会上曾指出“如果我们在生产工作上无知,不能很快地学会生产工作,不能使生产事业尽可能迅速地恢复和发展,获得确实的成绩,首先使工人生活有所改善,并使一般人民的生活有改善,那我们就不能维持政权,我们就会站不住脚,我们就会失败。”^②

中共北京市委在1951年1月22日《关于改革职工工资计算办法的意见向中央、华北局的请示报告》中提出,“现在一般职工已对按小米计薪的办法表示极大的不满,纷纷要求加以改变。为了减少工人的生活顾虑,集中精力积极生产,我们认为工资以按数种日用必需品折合计薪的办法较为妥当”^③,得到了中财委的认可。北京市委组成工资委员会领导工资改革,通过对工人生活情况进行调查,将以小米为计算工资的办法改为以“分”计算的办法,每分包括小米、白面、油、盐、布、煤等6种工农业品,这样就可以保障工人的实际收入。北京市工资委员会结合当时的实际情况,拟出一个实施方案,每分为:食粮0.8市斤(三七米0.48市斤,八一粉0.32市斤),五福白布0.2市尺,香油0.05市斤,食盐0.02市斤,门头沟甲块煤2.0市斤(工农业品的比例各占50%)。各地也基本上都把现有的工人工资适当提高,这样一来,职工收入增加较快。1952年城镇居民的储蓄额比1950年增加5.5倍,平均工资的增长速度为60%~120%^④。据统计,1952年农业人口消费水平为62元,非农业人口消费水平为148元,后者为前者的2.39倍。梁漱溟于1953年9月11日召开的全国政协常委会上发言指出“近几年,城里的工人生活提高快,而乡村的农民生活却依然清苦,所以各地乡下人人都向城里(包括北京)跑。”^⑤因为“从城市方面的工作上来看,普通工、勤杂工和学徒的工资和福利偏高”^⑥。梁漱溟还形象地比喻说,工人农民生活状况有“九天九地”之差。梁漱溟此言不虚。当时,工人生活水平改善的报道也时常见诸报端。而1956年实行的全国性的工资改革,更是有效增加了工人的收入。“1952年全国工人平均工资是每人446元,1956年提高到610元,在4年中间,提高了将近37%。这样的工资增长速度,也是旧中国历史上从来没有过的。”^⑦1956年7月,北京市人民委员会《关于转发〈国务院关于颁发国家机关工作人员工资方案的通知〉等文件的通知》和《转发国务院关于工资改革中若干具体问题的规定的通知》,对北京市在贯彻文件中的具体问题,如补发工资问题、升级问题、执行工资标准等问题进行了规定。此次改革,在原工资标准和物价津贴的基础上,改为11类工资区制度。同时,改进工人的工资等级制度,推行计件工资制度,建立与生产发展相适应的奖励制度。改进了企业工人和技术人员的工资制度。国营企业的工人和技术人员均执行中央规定的工资标准。对地方企业的技术员,除了按照他们所担任的职务评定工资外,对其中技术水平较高的应该加发5%~30%的技术津贴,对有重要贡献的高级技术人员,应加发特殊津贴。据《1956年全国工资调查资料》显示,“通过工资改革,全国工人都普遍地增加了工资。平均每人每月增加了7.6元,平均工资增长了16.8%。”^⑧可以说,这次工资改革使大部分的职工家庭都增加了收

① 《毛泽东选集》第4卷,第1427~1428页。

② 《毛泽东选集》第4卷,第1428页。

③ 《中共北京市委关于改革职工工资计算办法的意见向中央、华北局的请示报告》(1951年1月22日),《北京党史》2010年第3期。

④ 武力主编《中华人民共和国经济史》(增订版)上卷,中国时代经济出版社2010年版,第164页。

⑤ 汪东林《梁漱溟问答录》,湖南人民出版社1988年版,第132页。

⑥ 钟林《动员流入城市的农民还乡生产》,《人民日报》1957年12月16日,第4版。

⑦ 《谁说人民的生活水平降低了》,《人民日报》1957年8月3日,第4版。

⑧ 中国社会科学院、中央档案馆编《1953—1957 中华人民共和国经济档案资料选编(劳动工资和工人保险福利卷)》,中国物价出版社1998年版,第574页。

入,物质生活的质量也就相应提高。

在工资改革的同时,国家出台了诸多与职工工资相配套的劳动保障与福利政策。但另一方面,随着国家工业化战略和社会主义计划经济体制的确立,政府行政机构与企事业单位的规模也日益庞大。对于城镇居民,用行政手段实行统一计划、统一招收、统一调配。1957年3月,国务院在批转劳动部的文件中规定:企业、事业、机关编余的人员,应该想法在企业、事业、机关内部或部门之间调剂安排或者组织他们学习,不得任意辞退^①。至此,生产资料的国有性、集体性、政府计划性,以及当时大规模的工业化建设的展开,使城市职工“统包统配”的“铁饭碗”制度逐渐成型。在城镇劳动力统由国家包揽就业的同时,政府管理社会的职能被进一步强化,政府愈来愈全面、直接地介入社会生活的各个领域。城市居民不仅在工作上,而且在生活上(如婚嫁、生育、外出等)都越来越受到行政的控制与管理。

(三) 城市基层社会控制的加强“把全体居民组织起来”

由于缺乏经验和内外机制的不健全,各地在废除保甲制度、建立街政权的过程中产生了许多问题。如在北京就出现了“五多”现象,工作任务多、组织机构多、兼职兼事多、会议多、领导多,形成工作上的忙乱^②。为了解决街道积极分子的“五多”问题和街道居民组织的混乱现象,北京市委和市政府于1952年底,在东单、东四、西单、宣武共4个区各选择了一个派出所,进行了关于街道居民组织的典型试验。1953年6月8日,彭真在搜集了各城市的材料和意见加以研究后,向毛泽东并中共中央递交了《城市应建立街道办事处和居民委员会》的报告,建议“第一,街道居民委员会的组织是需要建立的。它的性质是群众自治组织,不是政权组织。它的任务,主要是把工厂、商店和机关、学校以外的街道居民组织起来,在居民自愿原则下,办理有关居民的共同福利事项,宣传政府的政策法规,发动居民响应政府的号召和向基层政权反映居民意见。居民委员会应由居民小组选举产生,在城市基层政权或其派出机关的统一指导下进行工作,但它在组织上并不是基层政权的‘腿’,不应交付很多事情给它办。第二,城市街道不需要再建立一级政权。因为城市的许多工作都是需要集中统一处理的,不宜分散进行,如街设街政府,就很容易政出多门。”^③提出取消街政权而设立街道办事处的建议,将很多不属工厂、企业、学校、机关的无组织的街道居民组织起来。1954年12月,毛泽东亲自签发主席令,颁布《中华人民共和国城市街道办事处组织条例》和《中华人民共和国城市居民委员会组织条例》,这两个条例的出台基本确立了我国城市基层管理体制——街居制。“街居制”以街道办事处和居民委员会为组织架构,街道办事处作为区级政府的派出机关、居民委员会作为居民自治组织进行日常运作。据1954年前门区居民委员会干部成份分工统计表显示,居委会成员主要是来自基层的普通民众。作为群众自治组织,居委会应选举产生,但最初在选举宣传时明确提出“对成份好、历史清楚、工作积极、作风正派,在群众中有一定威信积极分子即应依靠,历史问题不大,工作积极,但作风有些缺点的仍应教育使用;对政治不清,历史复杂、作风恶劣的则应予清洗。而在依靠的积极分子中要以职工家属和劳动人民为主体,让他们在居民委员会里担任主要职务,防止地主、资本家、伪官吏、反革命分子家属、以及游手好闲的无业游民掌握领导权”^④。

1954年12月,北京市委为防止增加不必要的忙乱现象,针对在居民委员会下设立工作委员会的问题,特向中央报告,建议在较小的居民委员会中,“可不成立固定的工作委员会,以免层次太多”,“在较大的居民委员会中,可以根据工作的需要适当增设一些其他的专门委员会,如调解、文教

^① 武力、温锐《新中国收入分配制度的演变及绩效分析》,《当代中国史研究》2006年第4期。

^② 《中共北京市委关于街道居民组织典型试验向中央、华北局的报告》,《北京市重要文献选编》(1953),中国档案出版社2002年版,第224~225页。

^③ 彭真《城市应建立街道办事处和居民委员会》(1953年6月8日),《北京市重要文献选编》(1953),第194页。

^④ 《前门区人民政府关于建立街道办事处和居民委员会的计划、报告》(1954.7.8—1954.11.20),京档39-1-176。

卫生、社会福利等,但也不宜太多”^①。因此,北京市在城市居民委员会建立的过程中,对原有的街道组织进行了有效的整合,保留了一些特殊组织。如东四区羊管胡同派出所管界内原有街道组织16种^②。居民委员会建立后,将原有16种组织分别情况予以合并、保留或取消,除居民委员会外,仅剩妇女委员会、中苏友好协会支会、民主管理水站、合作社业务委员会、军属小组等5种组织^③。在当时,居委会的确做了许多社会性工作,在发展生产,维护治安,优抚救助,动员捐献,收容改造游民、妓女,移风易俗、扫盲等方面做了极大的贡献。如北京市居委会中,“积极分子开始面向群众,主动地解决了一些公共福利问题,如举办妇幼识字班,组织有自来水和没有自来水的‘吃水互助’,组织居民生产组,组织托儿站,向政府反映居民要求后,修好了下水道,安装了路灯、自来水等等。”^④这样一来,政府接管了大部分的社会管理权,是社会秩序形成和维护的中心力量。

1956年6月,北京市人民委员会又批转市民政局关于改选居民委员会健全街道组织的意见,针对有些机关、厂矿、学校职工家属宿舍没有建立居民组织,有的虽然分编了居民小组,但也没有发挥应有作用的种种现象,批示要“把全体居民组织起来”^⑤,要求“凡没有建立居民委员会的机关、厂矿、学校职工家属宿舍,一律建立居民委员会;户数较少的也应成立居民小组,在职工家属内选出居民委员会,编入当地居民委员会。与一般居民杂居的工商企业,凡没有基层工会、职工25人以下的单位,都应编入居民小组”^⑥。

随着“把全体居民组织起来”,政府通过街道——居委会体系,把很多不属于工厂、企业、机关、学校等单位外的无组织的街道居民组织起来,管理社会闲散人员、民政救济和社会优抚对象等。街居体制实际上是起一种社会管理的辅助作用,居民委员会具有了“类单位”的性质,成为政府管理城市社会最底层的重要一环。正如吴晗所总结“通过居民委员会把居民按地区普遍组织起来,对于发动街道群众来执行政府的政策法规十分有利;在居民群众当中宣传贯彻各项中心工作和政策法规都比以前更广泛更深入了。”^⑦这样一来,“单位”控制了社会上大多数的从业人员,无业或失业人员由居委会来管理。另外,还有大批的群众组织的存在,规模较大的半政府的团体。如在1953年,最重要的群众组织有:中华全国民主青年联合会,有会员1800万人;中华全国工会联合会,会员1020万人;中华全国妇女民主联合会,会员7600万人;中华全国学生联合会,会员329万人。此外,接纳9岁到14岁之间儿童的少先队拥有800万队员,而接纳14岁到25岁年龄段成员的民主青年联盟则有1200万人。政府通过这些庞大的组织教育人民^⑧。国家政权成功地渗透进入成分复杂、组织散漫的基层社会,既管理着大量的社会事务,又暗含着政治性的功能,从而实现了对城市居民的全面管控。

① 《中共北京市委关于在居民委员会下设立工作委员会问题向中央的报告》(1954年12月8日),《北京市重要文献选编》(1954),中国档案出版社2002年版,第794、795页。

② 即中苏友好支会、妇女委员会、治安保卫委员会、卫生委员会、房屋修缮委员会、优抚委员会、婚姻法执行情况检查小组、社会救济小组、宣传队、合作社业务委员会、军属小组、公房保管委员会、民主管理水站、房地产纳税小组、收电费小组、防火自卫队等。

③ 《秘书厅区政科、市委研究室关于城内几个区街道居民委员会试点情况的报告、材料》(1953.1—1953.12),京档2-5-63。

④ 《民政局宣武区前门区关于成立居民委员会的材料》,京档14-2-66。

⑤ 《北京市人民委员会批转市民政局关于改选居民委员会健全街道组织的意见的通知》,《北京市重要文献选编》(1956),中国档案出版社2002年版,第324页。

⑥ 《北京市人民委员会批转市民政局关于改选居民委员会健全街道组织的意见的通知》,《北京市重要文献选编》(1956),第325页。

⑦ 《关于北京市街道工作情况》(1955年11月18日),《北京市重要文献选编》(1955),中国档案出版社2002年版,第780页。

⑧ 徐中约《中国近代史》,世界图书出版公司2008年版,第531页。

四、“与民族国家的建构同步”：中共城市社会整合思想之旨归

新中国成立初期,中共城市社会整合思想的本质内容就是“组织起来”,而“组织起来”的主要途径便是“单位化”。随着各级各类“单位”以及作为“单位延伸体”的街道办事处与居委会的建立,城市被“组织起来”了。当前国内学界在论及新中国初期的城市社会整合时,所下的判断是“强政府,弱社会”或“大政府,小社会”,有的学者甚至认为“泛政治,无社会”,而在当下纷纷呼唤“强社会”出现。的确,新中国初期的社会管理,是一种典型的政府管理社会体制:各级各种单位是党政控制,作为单位辅助管理延伸的街居制也不是群众自治。而“强社会”所对应的社会管理是“社会自我管理”,而不是“社会被(政府)管理”。当我们讨论这样一个结论时,还必须考虑的问题是建国初期的制度环境。新中国初期,城市社会的“单位化”是中共根据其自身的经验惯性与社会发展目标,面对当时国情、世情、民情所做出的城市社会发展方略。在此过程中,传统经验、“苏联模式”与革命化、组织化的观念交互相生,呈现出中国城市社会的独特状态:每个人都生活在党政直接掌握的各级各种单位里,且必须依附于单位。“单位”是新中国初期城市社会结构的基本组织单元,也是社会管理的基础。在研究中国的现代化时,美国学者吉尔伯特·罗兹曼就把社会整合问题看作是一个社会结构问题,并认为这股强烈的社会整合浪潮恰恰与民族国家的建构同步^①。

(一) 中共城市社会整合的根本目标寄托着民族国家构建的宏大愿景

走上现代化道路是近代以来中国人的梦想,而现代化的重要途径是工业化,一直到19世纪60年代,中国人才开始工业化的进程。但由于中国历史的特定环境,中国社会的总体转变正如吉尔伯特·罗兹曼所评是“时起时伏、拖拉缓慢”^②,他认为,“在共产党的领导下,中国才最终加入了少数后起国家的行列,准备快速地进行现代化。中国人一旦达到这一步(虽然还未现代化),便保持其变革的势头。就社会整合而言,我们发现中国的政策虽然变幻无常,翻来覆去,不过仍能从中分辨出一条应付现代化紧迫问题的基本战略和一种展现出独具中国特色的方式”^③。笔者认为,这种判断是准确的。近代以来,中国人的精神世界发生最大的变化莫过于“世界”观的变化,从传统的“天下观”转向现代的“世界观”。传统“天下观”认为“中国”就是天下的中心,所以要“四方来朝”。而当被西方列强强行打开国门后,才发现中国的“大而弱”,中国的“问题”凸现是在西方国家的世界性扩张过程中所激化的,于是自近代以来,中国有着现代民族意识和国家意识的仁人志士把自立于“世界民族之林”作为社会发展目标。在此目标的召唤下,统一民族意志去建立独立和有权威的国家,然后整合社会各方面的力量走上现代化道路则是必经之途。自洋务运动以来至1949年前,中国开始了现代化建设道路的探索,但在半殖民地半封建社会条件下,缺乏自立的条件,所以才会呈现吉尔伯特·罗兹曼所说的“时起时伏、拖拉缓慢”状态。新中国的成立彻底结束了这种状况。吉尔伯特·罗兹曼对此又评论道:“共产党重建了一个强有力的中央政府,一个在国际关系中享有充分主权的国家,一个有利于经济复兴与发展的稳定而统一的制度。”^④一直致力于中国乡村建设与寻求建国出路的梁漱溟看到新中国成立后的新气象曾反思说:“这大半年来,我从各种见闻中,体认出全国统一、国权树立是已开了端的”,许多新气象使他不能不由衷点头承认:“这确是一新中国的开始!”也使他不能不由衷感叹:“我体认出中国民族一新生命确在开始了。”^⑤他衷心感叹近代仁人志士一直

① [美]吉尔伯特·罗兹曼主编《中国的现代化》,第312页。

② [美]吉尔伯特·罗兹曼主编《中国的现代化》,第312页。

③ [美]吉尔伯特·罗兹曼主编《中国的现代化》,第312页。

④ [美]吉尔伯特·罗兹曼主编《中国的现代化》,第318页。

⑤ 梁漱溟《中国建国之路》,《梁漱溟全集》第3卷,山东人民出版社2010年版,第320页。

梦寐以求的目标——统一、稳定、有能力的国家确实被建立起来了。而且他认为,国家统一、国权树立只是其开端,而此统一、此国权如何巩固、如何深入的问题也给他以强烈震撼。“此次到西南参加土地改革,在下面看了看,才知道高高在上的北京政府竟是在四远角落的农民身上牢牢建筑起来;每一个农民便是一块基石。”^①于是他列出提纲,拟撰写《中国建国之路》,其提纲为“第一章建国的一大前提”、“第二章引进了团体生活”、“第三章透出了人心”,可惜此作并未完成,不然我们可以看到经历世代变迁的志士对“中国建国之路”的深层思索。的确,中共的社会整合能力超出以往任何历史时期的执政者,打破了“皇权不下县”的传统治理思维,通过土地改革、社会主义改造与农村公社化,整合力量深入至乡村最基层。而且中共能高效地集合乡村社会治理经验改造传统城市社会整合手段,使城市社会整合达至前所未有的力度。这充分体现了新中国第一代国家领导人的历练、智慧与使命,正如美国学者傅高义所论“当他人执掌权力时,中国共产党的领袖已历经考验,但在面对相对缺少经验而又复杂的管理、教育、生产事务时,他们却是浪漫的乌托邦主义者。他们作为浸透着激昂民族主义的一代在混乱的社会中长成,这些领袖人物来自社会较有特权的阶层,受过良好的教育,但他们认同于下层社会。他们的使命不是把政治作为天职,而是把共产主义和中国作为一项事业。他们白手起家,他们自豪、机智、坚定,必要时冷酷无情。他们有坚定的信心和使命感。他们决心根据他们的理想,扫除过去,改造社会,建立一个强大的国家。”^②因此,1949年新中国成立后,中共的现代化建设之路,同时也是民族国家的建设之路,是以工业化战略布局拉开序幕的。工业化与城市建设是相伴相生的,城市社会整合的路径选择主要是服务于工业化战略需求的。但20世纪50年代的国情决定了中国要加快工业化进程,必须加快社会改造的步伐,势必高度依赖计划经济体制。因为只有这种体制,才能保障高积累和社会稳定,实现快速发展重工业的战略任务。在此过程中,中国工业化建设成就有目共睹。时任中央财委主任的陈云指出“在落后贫困的经济基础上前进,必须尽可能地集中物力财力,加以统一使用。只要我们把力量集中起来,用于必要的地方,就完全可以办成几件大事。决不应该把眼光放得很小,凌凌乱乱地去办若干无计划的事。”^③这段话道出了中共的一切制度设计都旨在服务于新中国现代化工业建设,因为承担了几代中国志士仁人建设民族国家的宏大愿景。如前所述,中共的革命目标就是建设一个强大的、工业化的国家,而工业化又是与城市建设密不可分。因此城市工作是中共极为重要的工作内容,其基层社会的构建即“街居制”的建设与讨论也是与国家建设紧密联系在一起。有学者评论说“毛泽东思想的一个基本成分是不断组织群众运动去实现党预先设定的特定目标。确实,群众运动的汹涌波涛加速了新中国日常生活的节奏,以往被说成是一盘散沙的中国人,现在比世界上其他的任何国家的人都组织得更严密。实际上,每个中国人都隶属于群众组织:党和政府则通过这些组织进行领导,维护国家政策,使社会变成了一个中国历史上前所未有的统一体。”^④此论切中肯綮!对于新中国成立初期城市社会结构里大量普遍存在的“异质性”成分,如果不进行整合,社会的离散状态将会使现代民族国家的发展步履维艰。因为现代化的内生动力就在于立足于同一社会共同体,基于各个社会群体的合作共赢。中共进行社会整合就是在顺应民族国家建构的背景下,使类别复杂、性质迥异的众多社会成分形成一个相互依存与相互促进的历史合力局面,成为一种民族国家发展的内生动力,从而有效地加速民族国家发展的步伐。

(二) 中共城市社会整合的实践路径寄托着中国共产党人的社会理想

① 梁漱溟《中国建国之路》,《梁漱溟全集》第3卷,第320页。

② 傅高义《共产主义制度下的广州:一个省会的规划和政治(1949-1968)》,广东人民出版社2008年版,第3页。

③ 《陈云文选》(1949-1956),第61页。

④ 徐中约《中国近代史》,第530~531页。

社会整合的组织形式即单位制度的建立也是基于中共的社会公正的建设理念与宗旨而进行的。“铁饭碗”的锻造就是在这样的制度安排下,社会各个群体的成员获得平等尊严的重要保障,进而形成源自社会本体的巨大发展合力。虽然这种制度设计来自于顶层,但在当时的环境下却获得了民众的普遍性认同。这种“单位化”的社会改造方案更多地寄托了中共的社会理想。因此,建国初期中共较倾向于实施平均的分配制度,倡导“三个人的饭,五个吃”,争取对有限物质资源的统一、集中的分配与使用。这种管理模式在当时有其正当性与合理性。我们应明晰“单位体制”是在建构民族国家进程中形成的,是作为一种新的社会整合手段而发挥作用,“通过这一整合手段,党、行政系统从国家权力中枢延展到社会末端,国家垄断经济与社会的资源,可以全面地控制社会发展”^①。当然,今天看来,这种制度安排存在的弊病很多,主要为缺乏现代化国家建设的内生动力,损害了社会发展的活力,所以才有后来的改革,“开放”、“搞活”,以及所谓的“收缩与调适”^②。如同美国学者沈大伟认为,改革开放后,“作为一种建制,中国共产党对思想、社会、经济和政治生活各个方面的控制力已经不断减弱。长期以来,中国共产党的传统控制手段——宣传、强制和组织——全都出现了相当大的收缩和弱化,尽管它们仍然是有效的控制手段。全球化以及中国与外部世界的全方位交往进一步削弱了中国共产党对社会的控制。”^③但新中国前30年计划经济体制发展所奠定的比较完整的大国发展的工业基础为改革开放提供了非常重要的支撑。

(本文作者 中国人民大学马克思主义学院中共党史系教授 北京 100872)

[责任编辑:王 昌]

《中共党史研究》2017年第5期要目

中国共产党党章中纪律建设条文变动的历史轨迹	任晓伟
关于改革开放史研究的三点思考	章百家
浅议深化改革开放史研究的理论与方法	沈传亮
以更广阔的时空视野研究改革开放史	丁龙嘉
改革开放史研究要有实践问题导向意识	郑有贵
如何说明中国改革发生的内在逻辑	陈金龙
试析改革开放史研究的底层视角	孟 永
革命与历史:中国左派历史读物	李孝迁
概念史视野下的红军长征	
——兼论中共在革命道路中的实践表达	杨 东
毛泽东时代国营企业内部日常权力关系的再探讨	(美)李怀印 张一平 张春龙
中国和印度有关地图边界画法的交涉及其意义(1950—1962)	戴超武
“例示研究古代的一条大道”?	
——再论郭沫若《中国古代社会研究》	张 越
中国共产党新民主主义文化思想研究述评	吴起民
美国国家档案馆馆藏美国新闻署对华研究类档案评介	赵继珂

① [日]田中重好、徐向东《单位制度与中国社会——改革开放前中国的社会结构》,田毅鹏等《重回单位研究——中外单位研究回视与展望》,社会科学文献出版社2015年版,第52页。

② [美]沈大伟《中国共产党:收缩与调适》,中央编译出版社2011年版,第4~5页。

③ [美]沈大伟《中国共产党:收缩与调适》,第4~5页。