

# 走向城市:中共从农村到城市的历史转折

王海光 李国芳

(中共中央党校 中共党史教研部 北京 100091)

**[摘要]**随着国共战争攻守形势的逆转,以 1947 年占领石家庄市为标志,中共中央开始把城市问题提上了全国胜利的日程,一年后向全党提出了把工作重心从农村转移到城市中来的战略决策方针。中共走入城市的过程,也就是实现全国执政的过程,遇到了前所未有的困难和挑战,诸如:如何认识城市、如何接管城市、如何建立城市行政、如何明确党在城市的依靠力量、如何建立城市人民代表机关、如何处理好城市劳资问题、如何恢复城市经济和秩序等等。通过不断总结经验教训和调整政策,中共摸索出了接收和管理城市的一系列办法,保护了城市生产力,维护了社会秩序的稳定,从而实现了中共从农村到城市的历史转折。

**[关键词]**城市接管;城市管理;工作重心转移;劳资问题

**[中图分类号]**K266

**[文献标识码]**A

**[文章编号]**1003-8353(2014)07-0020-20

中国共产党领导革命走的是一条农村包围城市、最后夺取城市的武装斗争道路,而中国共产党夺取和建立全国政权,则是以占领和管理城市为其历史性标志的。能不能在城市站住脚,是对中国共产党人的一个新的挑战。如果搞得不好,进了城还得退回来,已经到手的胜利也照样会失去。中国历史上有过多次这样的历史教训,如李自成等农民起义军进了城,因政策失误站不住,又退了出来,最后覆灭。抗日战争胜利后,国民党政府在接收沦陷区的城市中,同样因为接收政策不当,各系统你争我夺,经手人贪污中饱,把接收搞成“劫收”,丧失民心,埋下了失败的种子。此殷鉴不远,中国共产党是否能够避免重蹈国民党的旧辙,国内外人士都在密切关注。同时,中国共产党人长期在农村根据地从事武装斗争,其队伍的主要成分是来自传统农业社会的农民,大都不了解城市、城市生活和城市文化。靠这样一支以农民为主体的党和军队,能不能接收好城市?管理好城市?这不但是历史对中国共产党能否顺利迈上全国执政的历史平台的一个重大考验,而且可能成为事关中共革命成败的大局。

## 一、中共工作重心从农村转向城市之战略方针的提出

自鸦片战争以来,西方列强凭借着坚船利炮打开了古老中国闭关锁国的国门,一批沿海沿江城市相继开埠。从此,以农业立国的传统中国开始接受近代化的工业、商业、金融、交通、教育、文化等西方文明,一批新型的近代城市逐渐出现。与传统保守的农村相比,日新月异的近代化城市成为现代文明的标志。这些新兴城市集聚了中国的先进生产力和先进文化,成为政治、经济、文化和舆论的中心,从而改变了中国几千年来城乡同构的固有模式。工商城市改变了乡土中国,出现了新的社会职业,新的阶级阶层,新的思想文化载体,使其成为了革命的策源地。中国共产党就是在现代城市中产生的。以国共合作为标志的国民革命运动的兴起,就是在城市中形成并发展成为全国规模的大革命高潮的。五卅运动导因于上海的产业工人,全国其他城市的工人、学生迅速跟进。北伐战争则是以广州为立足点,建立了广

**[作者简介]**王海光(1954-),男,中共中央党校中共党史教研部教授;李国芳(1970-),女,中共中央党校中共党史教研部副教授。

东根据地,才有军力进行北伐,战争的过程是以攻取城市为主要目标的。

在1927年国共分裂以后,中国共产党人虽然继续坚持苏维埃革命道路,但根本无法在城市中与国民党较量。在付出惨重的代价后,中共被迫放弃“城市中心论”,不得不把工作重心转移到国民党统治力量相对薄弱的乡村,在偏远的农村山区寻找革命的立脚点。

此后的十数年间,中共一直在农村动员农民群众,开展武装斗争,建立革命根据地,积蓄革命力量,从而摸索出一条“农村包围城市,武装夺取政权”的革命道路。但因为缺乏城市,中共在军事斗争中始终处于劣势。鄂豫皖根据地的创始人之一郑位三曾回忆说:在鄂豫皖根据地,就是因为没有工业品,红军壮大之后便“养不活”,结果只能长征<sup>①</sup>。毛泽东对此也深有体会。他讲道:在苏区时,“一个吉安,攻了八次没有攻进去,一个赣州,攻了七次没有攻进去”,原因就在于“能用来攻城的东西太少了,想爬也爬不上去”<sup>②</sup>。在抗战临近结束、准备扭转中国战后命运时,毛泽东展望未来,毫不掩饰对占领城市的渴望。他说“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。”如果“马克思主义在中国不能解决这些问题,那马克思主义也就不灵了。”<sup>③</sup>

因此,到抗日战争结束前,中共已有了百万之众的武装力量,掌握了数亿人口的农村根据地,实力大增,信心大增,重新提起了占领城市的任务。在中共七大上,毛泽东在报告中讲“现在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”<sup>④</sup>。中共中央机关报《解放日报》发表社论呼吁“从乡村到城市,从游击战到运动战——我党七次大会所预见的转变,由于时局的突变,现在要迅速加以实现。”<sup>⑤</sup>

1945年8月8日,苏联正式对日宣战,出兵东北。8月15日,日本宣布无条件投降。在尽占天时地利人和的东北、华北地区,中共立即下达了准备进占大城市和交通要道的指示,并在苏军的帮助下占据了张家口、承德、长春、沈阳、哈尔滨、佳木斯、齐齐哈尔等少数城市,还企图夺取上海、北平、天津、太原、石家庄等大城市。

但是,中共毕竟实力有限,刚从游击队升级来的中共军队很快开始不敌国民党正规军的猛烈进攻,节节败退。东北的四平之战,足以显示国共军队在实力上的差距。于是,随着国共军事冲突的不断加剧,原来占领的一些城市,如沈阳、锦州等先后失去,夺取上海、北平等大城市的计划也很快落空。中共中央审时度势,决定放弃进占城市的设想,重新把立足点放回到农村区域。为此,中共中央再三提醒东北局:不要“把眼光集中于大城市,忘记乡村”<sup>⑥</sup>。“切不可将大批干部堆积在长(春)、哈(尔滨,引者注)两市”<sup>⑦</sup>。据此,中共东北局采取了“放开大路,占领两厢”的避敌锋芒、运动作战的策略。

国共内战全面打响后,国共军事力量的优劣对比,很快发生了此消彼长的变化。到1947年下半年,中共就转入了战略进攻阶段<sup>⑧</sup>,并再次把攻击目标移到城市上来。但是,因为中共各块根据地中的城市数量多寡不一,城市近代工业所能提供的武器装备,尤其是重武器参差不齐,而重武器又是攻击墙高沟深的大城市所不可或缺的,故各野战军夺占城市的能力和进度相差悬殊。例如,连续丢掉张家口、承德等城市后,晋察冀野战军因为缺少重武器,攻克2.4万守军且未筑城墙的石家庄用时7天。晋冀鲁豫根据地地瘠民穷,没有城市工业的依托,野战军攻克临汾耗时72天,进攻只有10万人据守的太原城历时

①黄文治《大跃进时期郑位三谈鄂豫皖苏区革命》,共识网 [http://www.21ccom.net/articles/ljsj/lccz/article\\_2012081965963\\_7.html](http://www.21ccom.net/articles/ljsj/lccz/article_2012081965963_7.html), 下载日期:2012年8月22日。

②毛泽东《在中国共产党第七次全国代表大会上的口头政治报告》,中共中央文献研究室编《毛泽东文集》(第3卷),北京:人民出版社,1996年版,第334页。

③④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),第396页,第595页。

⑤《当前的紧急任务》(社论,《解放日报》,1945年8月13日第1版。

⑥“毛泽东致彭真并告林彪电”(1946年4月23日),中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(1893-1949)》(下卷),北京:中央文献出版社,2002年版,第73页。

⑦毛泽东《东北目前仍应将乡村及中小城市工作放在首位》,《毛泽东文集》(第4卷),第119页。

⑧毛泽东《解放战争第二年的战略方针》,《毛泽东选集》(第4卷),北京:人民出版社,1991年版,第1230页。

近 40 天还未能克复。而装备精良的华东野战军拿下城防坚固、同样只有 11 万人守卫的济南只用了 9 天;在东北根据地,因为哈尔滨、齐齐哈尔、大连等城市的近代工业非常发达,东北野战军的攻坚能力也最强,攻克锦州只有 31 个小时,攻克天津仅 29 个小时。

还在 1947 年 9 月初,当中共中央估计国共内战的形势即将发生逆转之际,刘少奇已敏锐地意识到:中共已经具备了攻取大城市及长期占领城市的可能性,并率先开始思考进占城市的问题。考虑到中共的大部分党员干部都是农村人,不熟悉城市生活,更不了解城市管理,刘少奇对进城一事非常谨慎,甚至还很有些顾虑。他回顾了中共在城市工作的历史,总结说“城市问题在党的历史上是成一个问题的,直到现在经验还不充分,并且还不注意,如果不注意城市问题,搞不好,将来还有可能要再搞一、二十年的,以至于搞垮的”。因此,“不要以为进大城市是好事,不要以为是吉祥之兆”,“搞得不好,就可以把吉兆,把好事,变成不吉之兆”<sup>①</sup>。

1947 年 11 月,晋察冀野战军一举占领了华北军事重镇石家庄。这是国共内战爆发后中共在关内攻占的第一座大城市。石家庄当时人口虽只有 20 万,但在刘少奇等中共领导人眼中,却是一座“大城市”了。更重要的是,1947 年 5 月刘少奇已率领中共中央工作委员会到达河北省阜平县西柏坡村,这里距离石家庄市仅仅 90 余公里。空间上的便利,使刘少奇等中央领导人找到了一处就近观察城市工作、初步总结城市工作经验的理想样板。

1948 年 2 月,刘少奇认真总结了进入石家庄市以来三个多月的工作得失,电告给中央及各中央局、各野战军。像刘少奇这样全面、认真地总结一座新占领城市的工作,在党的历史上是前所未有的。中共中央对刘少奇的这封电报高度重视,迅速向各中央局、中央分局、前委做出指示,要求他们不但自己要进行讨论,还必须把这封电报当作党内文件印发至地方地委一级、军队团委一级,引导各级党委学习。同时,中共中央还责成各地总结占领区内某些较大城市的工作经验,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”<sup>②</sup>。

到 1948 年 9 月,解放军在关内战场相继攻克了运城、洛阳、临汾、济南等城市,在东北战场已开始了辽沈战役。当月,中共中央召开政治局会议,估计从根本上打倒国民党仍然需要 3 年左右的时间<sup>③</sup>,战争还是一切工作的首位。同时,由于战争愈打愈大,迫切要求以近代交通、工业做后盾,中央规定“必须尽一切可能修理和掌握铁路、公路、轮船等近代交通工具,加强城市和工业的管理工作,使党的工作的重心逐步地由乡村转到城市。”<sup>④</sup>

可以看出,虽然中共领导人越来越强调城市的重要性,但此时中央提出的工作重心转移到城市来,主要还是从取得全国胜利的战争角度上讲的,并没有提升到全国执政的高度。

1948 年 11 月辽沈战役结束后,中共中央再次调整了胜利的时间表,断定只需再有一年左右时间便可以根本打倒国民党。在淮海战役、平津战役后,长江以北广大区域几乎全部都成为中共的囊中之物,江南、西北大部分地区传檄而定的胜利结局已是板上钉钉。战争格局的迅速变化,预示着军事工作的重要性开始下降,城市工作、经济恢复和建设在全党工作大盘子中的地位必将需要上升。但是,面对即将取得全国胜利的新形势,从农村转移到城市的新任务,中共领导人都持谨慎的乐观态度。1949 年 2 月初,毛泽东在西柏坡对秘密来访的苏共政治局委员米高扬讲“共产党的基本成分是农民,共产党组织在上海势单力薄。”另外,像上海那样的大城市所必需的原料和燃料主要从外地运入,如果拿下上海,燃料运不进去,那么“工业将停滞,失业会蔓延,人民境遇将恶化”。因此,中共“现在避免攻占大城市,而致

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),北京:中央文献出版社,1996 年版,第 91 页;《刘少奇同志论城市工作》(1947 年 9 月 1 日),河北省档案馆藏档案,全宗 572,目录 1,卷 31,件 3,第 1-14 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),北京:中共中央党校出版社,1992 年版,第 54-59、69-70 页。

③《关于辽沈战役作战方针》,《毛泽东选集》(第 4 卷),第 1334 页。

④《中共中央关于九月会议的通知》,《毛泽东选集》(第 4 卷),第 1347 页。

力于夺取一些农业地区”<sup>①</sup>。然而,时势不等人,中共在全国的胜利已是定局。中共要在全国执政,要处理好近半个世纪以来内战、外战遗留下来的烂摊子,就必须首先解决好集聚了几乎全部近代文明成果、且决定着中共能否“维持政权”的城市问题。能否接收好城市、管理好城市、建设好城市,就构成了当时中共所面临的最大挑战之一。

1949年3月,中共中央在七届二中全会上正式提出了工作重心转移的问题。毛泽东指出“从一九二七到现在,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现在已经完结。从现在起,开始了由城市到乡村并由城市领导乡村的时期。党的工作重心由乡村移到了城市。……党和军队的工作重心必须放在城市,必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市。必须学会在城市中向帝国主义者、国民党、资产阶级作政治斗争、经济斗争和文化斗争,并向帝国主义者作外交斗争。既要学会同他们作公开的斗争,又要学会同他们作荫蔽的斗争。如果我们不去注意这些问题,不去学会同这些人作这些斗争,并在斗争中取得胜利,我们就不能维持政权,我们就会站不住脚,我们就会失败。”<sup>②</sup>中共将工作重心从农村向城市转移,是一个战略性的转变,一动百动,这意味着中共自身要实现一系列的转变。

一是工作环境的变化:中共的主要工作环境从农村转到城市,在农村行得通的做法、政策和经验,放在城市就不能适应了。对此,中共中央领导人对此有着比较清醒的认识。例如,王稼祥就曾明确说“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事情,……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上组织方式上的不同,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。”<sup>③</sup>

二是依靠力量的变化:1927年以后,中国共产党迫不得已把革命的主阵地转移到了农村。在建设农村根据地的武装斗争环境中,中共必须以农民作为自己依靠的基本力量,党组织的来源是农民,军队的兵源是农民,干部的主体同样是农民。据华北地区在1949年1月的统计,该区的党员中,约有80%以上来源于农村<sup>④</sup>。而按照马克思主义的原典,共产党的性质是工人阶级的先锋队。在工作重心转移到城市后,中共必须以工人阶级作为自己的阶级基础。问题是,中共长时间远离城市,对工人和工人阶级已经是相当隔膜了。这些来自农村的党员干部们,在进城后真的面对工人时,却不会与他们打交道了。有些干部则按照他们的农村土改工作经验,认为越穷越革命,把城市贫民甚至流民阶层当作了依靠对象,以至于造成了“工人阶级被遗忘,共产党忘了本队”等等“最严重的现象”<sup>⑤</sup>。

三是工作任务的变化:以前在农村环境下,中共的主要工作是通过土改或减租减息等方法动员农民,建立根据地,进行武装斗争。即便偶然攻占了城市,也没有占据的打算,基本上实行“搬运”政策,把城市里的机器、物资搬运到根据地。而在工作重心转移到城市后,城市已经是自己的了,中共不仅要坚决抛弃掠夺式的“搬运”政策,还要保护城市,稳定秩序,从一进城起就要着力于恢复与发展城市经济。

四是角色意识的变化:在以往的革命斗争中,中共是革命党的角色,主要使命是夺取政权。而在进城以后,中共成为即将执掌全国政权的执政党,责任意识与以前不同了,必须担负起实现国家工业化和民主化的责任。这就有一个从革命党到建设党的角色意识转变问题。严格地讲,从前那种充满革命激情、革命浪漫主义和强调斗争性的思想方法和工作方法,已经不符合执政党的角色要求了。

总之,中共只有在解决了上述诸多问题之后,才能实现工作重心从农村向城市的转移任务。

①/[俄]列多夫斯基《斯大林与中国》,陈春华等译,北京:新华出版社,2001年版,第65页。

②《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》,《毛泽东选集》(第4卷),第1426-1427页。

③王稼祥《城市工作大纲》,《王稼祥选集》,北京:人民出版社,1989年版,第368-370页。

④《安子文同志五月份向毛泽东同志所作的综合报告》(1949年5月11日)。

⑤《中央关于纠正在新解放城市中忽视工运工作的偏向的指示》,《中共中央文件选集》(第17册),第615页。

## 二、中共接管城市的困难与挑战

从近代意义上讲,城市是国家的雏形。中共接管城市,也就是全党开始学习现代国家管理的最初实践活动。在这一过程中,市政管理怎么搞?财政经济如何搞?如何保证数量庞大的城市人口的供给?都是迫在眉睫的任务。中共能否解决好上述问题,全国人民在看,国际社会也在看。城市工作实际上成为检验中共是否具有执政资格和执政能力的试金石。

### 一、对城市的重新定位

从苏维埃革命时期开始直至抗日战争胜利初期,中共与国民党相比,实力要小得多,武器装备也差得远,城市在中共眼中简直就像是可望而不可及的空中楼阁。即便贸然出手,侥幸攻入了某些城市,也占不住。既然如此,对这种城市,中共一般采取掠夺政策,即在撤退之前迅速将尽可能多的物资、机器、钱财等搬运出来。这样做“常常是获取以后进行战争所需物资的唯一出路”<sup>①</sup>。中共这样看待城市历时十数年,自然会在各级干部中形成巨大的惯性。尤其是在部分凭借外力占领的城市中,因为周围军事形势尚未于己形成较大优势,这种惯性就表现得更加明显。1947年初,即占领齐齐哈尔市8个月之后,中共齐齐哈尔市委还在语重心长地给干部讲“估计今天现有的情况,争取齐齐哈尔在我们手里的可能性更加增大,应当从争取齐市长期在我们手里出发,不当作十日京兆的打算。因为如果不作如此打算,对城市的破坏是不堪设想的,应当结束将齐市当作旅馆暂住的思想”<sup>②</sup>。

近一年过后,对刚刚占领的石家庄市,刘少奇估计,这座城市国民党已不可能再夺回去了。因此,他一再告诫党内同志:必须改弦易辙,放弃以往的“搬运”办法,实行“长期建设方针”。但是,当地干部仍旧没有完全解决城市“是谁的”问题,乱拿乱抢的“搬运”风也没有能够刹住。“在作战中,仍有不少士兵照过去经验拿取东西,并鼓动城市贫民去搬取物资。首先贫民是搬取公用物资,后来就抢劫私人财物,故有大批煤粮及其他公物被抢,许多公共建筑的门窗杂物亦被破坏或取去,私人被抢者亦不少,很久还不能停止。……此外,太行、五台、晋绥各机关派遣人员到石庄(注:石庄即石家庄)搜集与购买物资者,共约万余人,……他们不顾一切,破坏各种财产,例如运输队人员就拆走好汽车的轮子,工厂人员就搬走某些机器或零件,机关商店人员就抢购大批货物。”<sup>③</sup>

石家庄的做法通过中央工委上报中共中央后,引起了中共中央的高度重视。在1948年4月解放军再度攻克洛阳后,估计到该城在中共手里“可能巩固”,毛泽东除亲自起草致洛阳前线的电报外,还通告全党、全军“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。”<sup>④</sup>

中共中央的三令五申及军事形势的根本扭转,使中共地方干部逐渐摆脱了城市归属问题,他们开始以“自己的城市”的眼光来对待城市。如在占领济南前夕,中共华东局非常明确肯定地说,“济南市就是我们的了”,因此“无论是军事、政治、经济、文化各方面的政策都离不开爱护、保护和建设的方针”。具体说来,就是要做到“五个保护”:“保护城市各阶层人民生命财产、民主自由,保护民族工商业及私人资本,保护自来水、电灯电话、邮电、铁路等公用事业,保护大中小学校、民教馆、图书馆、医院、教堂等机关,保护各国领事馆、外侨及其财产”<sup>⑤</sup>。显然,把城市看作“自己的”,懂得了“爱护”和“保护”,就为接管城市创造了最起码的前提条件。

①《布劳恩关于中央苏区军事形势的书面报告》,中共中央党史研究室第一研究部译《共产国际、联共(布)与中国革命档案资料丛书》(第13册),北京:中共党史出版社,2007年版,第337页。

②朱光《齐齐哈尔市1947年工作简单介绍》,《城市工作(1945.9-1949.10)》,黑龙江省档案馆1987年编,第215页。

③《中央工委关于收复石家庄的城市工作经验》,《中共中央文件选集》(第17册),第54-55页。

④《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。

⑤《张鼎丞同志在济南市接管会上的发言》,中共济南市委党史研究室、济南市档案馆编《济南的接管与社会改造》,济南:济南出版社,1998年版,第45-46页。

接管之后,如何建设城市,建成什么类型的城市呢?

中共认为,劳工是“神圣”的,自己代表着工农劳动者的利益,自然不会容忍抗日根据地不务正业的“二流子”,必欲改造、消灭之。抗战胜利进城后,中共党人看到,大量的闲散劳动力终日无所事事,不但不生产社会财富,反而加重城市负担,因此下决心改变这种现象。1946年8月,牡丹江市决定把闲散劳动力、逃亡地主及“旧的城市的统治阶级”及其“走卒”,“包括警察、特务、腿子,以及与此有联系的统治分子”等15000人迁移到乡村;1947年11月至次年3月,哈尔滨市共移民7000余户、将近3万人“下乡生产”<sup>①</sup>。1948年全年,则有1.3万户、3万余人被移出哈市“开荒、造林、打鱼”<sup>②</sup>。1947年11月占领石家庄之初,刘少奇准备把几万名逃亡地主驱逐出城。

中共各级干部之所以不惜以城市工商业暂时受到影响为代价,坚决把大量的城市闲散劳动力移民到农村,主要原因在于:首先,在他们看来,过去,城市就是“封建官僚”压迫剥削乡村和城市里的工人、小资产阶级的“堡垒”,是为“封建官僚”消费服务的;共产党进城后,城市变成了劳苦大众的,基本职能也要转变到生产上来<sup>③</sup>;其次,按照马列主义原典,中共领导层认为,“商人的商业行为本身不生产任何价值,他们或者是分享资本家一部分利润,或者是直接对生产者消费者实行剥削”<sup>④</sup>。“工业是生产的,商业则附属于工业,投机性大,必须区别二者”<sup>⑤</sup>。基于对工业与商业不同性质的认识,鉴于当时国统区城市中商业投机肆虐,中共更坚定了自己据有的城市的发展方向,即“发展工业资本,反对商业资本。用经济的办法挤掉他。”<sup>⑥</sup>

为了把东北、华北城市的上述经验推广开来,更为了给中共即将大规模占领的其他城市明确发展方向,中共中央华北局机关报《人民日报》与东北局机关报《东北日报》先后刊发一系列带有明显导向性的新华社通讯,公开提出了把“消费城市”转变为“生产城市”的主张<sup>⑦</sup>。

与此同时,针对共产党占领下华北地区其他一些城市主张依靠商业来繁荣城市的做法,华北局坚决予以批评。当时,一些城市工作干部“对外来非必需品不是坚决禁止,存在有依靠这些外来非必需品来繁荣城市的思想”,“忙于开澡塘,开戏院,举办庙会”,试图依靠商业、扩大消费来“繁荣城市”。对此,华北局认定其均为“模糊观点”、“错误思想”,是与发展城市、繁荣城市的方针背道而驰的<sup>⑧</sup>。

1949年前后,随着共产党攻克的城市越来越多,中共中央决定把工作重心从农村转移到城市中来。此时,使中共全党了解如何恢复与发展城市经济,如何改造城市经济,稳固在城市的统治,就成为一项十分迫切的工作。鉴此,在总结以往城市工作经验与教训的基础上,中共七届二中全会强调,“只有将城市的生产恢复起来和发展起来了,将消费的城市变成生产的城市了,人民政权才能巩固起来。城市中其他的工作……都是围绕着生产建设这一个中心工作并为这个中心工作服务的。”<sup>⑨</sup>接着,《人民日报》发表社论,把“变消费的城市为生产的城市”提升为“当前的重要任务”<sup>⑩</sup>。

至于何谓“生产城市”,时任大连市领导人的韩光曾针对大连市数年来做法,做过这样的描述:

①《哈市移民月底结束》,《东北日报》,1948年3月19日第2版。

②李富春《关于城市工作的几个问题》,《李富春选集》,北京:中国计划出版社,1992年版,第62页。

③《刘少奇同志对石家庄工作的指示》;《朱德在华北工商业会议上的讲话》,华北解放区财政经济史资料选编编辑组等编《华北解放区财政经济史资料选编》(第2辑),北京:中国财政经济出版社,1996年版,第681页。

④《土地改革中的几个问题》,《任弼时选集》,北京:人民出版社,1987年版,第430页。

⑤周恩来《新民主主义的经济建设》,《周恩来选集》(上卷),北京:人民出版社,1980年版,第305页。

⑥“朱德在中共中央各部门负责人会议上的发言”(1948年8月17日)。

⑦如《牡丹江面貌改观,逐渐转为生产城市》,《东北日报》1948年9月30日第1版;《工商百业迅速发展,牡丹江成生产城市》、《洛阳经过半年建设,逐渐变成生产城市》、《在毛泽东旗帜下走上光明大道,石家庄解放一周年业已变成生产城市》,《人民日报》1948年6月27日第2版、1948年11月8日第2版、1948年12月2日第1版。

⑧《华北人民政府工商部关于华北工商业会议后工商业政策执行情况的工作综合报告》,华北解放区财政经济史资料选编编辑组等编《华北解放区财政经济史资料选编》(第1辑),第391页。

⑨《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》,《毛泽东选集》(第4卷),第1428页。

⑩《把消费城市变成生产城市》,《人民日报》,1949年3月17日第1版。

“生产城市的基本特点是广泛的参加生产与劳动;并且其生产的成果,其创造的价值,大大超过本市或本区全体人民的消费量。”具体来说,就是工厂种类多、工人在各阶层中所占比例最高(或较高)、创造的价值大大超过消费总额、具备为劳动人民服务的文化娱乐场所及生活方式围绕生产进行。这种特点反映到城市面貌上,即“工作时(上班时),街上冷清。有人说像‘防空’,形容得很好。这时市场上‘萧条’,买东西的人不多,摊贩行商叫卖者杂乱于街头的现象是找不到了。工厂则忙,人大部都集中于工厂”没有所谓“繁荣”的夜市。韩光理解,“消费城市”与此相反,其面貌却是“早上(直到九点钟罢)街头人稀少,除了学生和叫卖者以外,很少找到行人。有电车的城市,上午十时前,没有什么乘客,午间与下午(四点以前罢)车上才拥挤起来。市场整天客满。夜间,人们精神倍足,妓院、戏院、舞厅、赌场、街头都充满着人群,挤来挤去”<sup>①</sup>。

总之,在中国共产党人看来,当时中国的大多数城市虽然显示出繁华与喧嚣气象,但其更多地依赖于商业、服务业等非物质生产行业;未来的中国要实现独立、富强,唯一之途便是在城市中发展工业,变“消费城市”为“生产城市”,变中国为工业国。

### 三、实现对城市政权的顺利接管

按照列宁经典著作《国家与革命》关于国家机器的论断“革命就是无产阶级破坏‘管理机构’和整个国家机构,用武装工人组成的新机构来代替它。”“革命不应当是新的阶级利用旧的国家机器来指挥、管理,而应当是新的阶级打碎这个机器,利用新的机器来指挥、管理”(着重号为原文所有,引者注)<sup>②</sup>。对于列宁的这个国家观,毛泽东和中共领导人都是奉如圭臬的。早在 1926 年,他便曾说道“列宁著有《国家与革命》一书,把国家说得很清楚。……‘国家于革命后,一切制度都要改变的。巴黎公社所组织的政府,其失败原因之一,即不改变旧制度。’‘国家是一个阶级拿了压迫另一个阶级的工具。我们的革命民众若将政权夺在手中时,对反革命者要用专制的手段,不客气地压迫反革命者,使他革命化;若不能革命化了,或赐以残暴的手段,正所以巩固革命政府也。’”<sup>③</sup>

在抗日战争结束后中共率先占领的东北某些城市中,因为自己的干部奇缺,不得不用了许多旧人员维持局面。对旧政权的组织系统不是摧毁,“而是原封不动地接收,把日伪的旧人员重新加以任命,让他们当厅长,当县长”。结果,“这些日伪旧人员中,不少人‘身在曹营心在汉’,利用合法身份,勾结土匪,私通国民党,搞暗杀和各种破坏活动;……这种做法还使人民对我们产生怀疑。他们认为共产党和民主政府同日伪时期的政权没有什么区别,只不过是换了个牌子而已。”<sup>④</sup>

当国共内战打响之后,中共一改初进东北时利用旧政权的做法,代之以革命的彻底摧毁方式。中共在 1947 年 11 月进入石家庄市后,马上就按照马列主义的国家理论,立即宣布废除该市国民党的党、政、军、警等所有旧政权机构,逮捕、驱逐所有旧人员。同时,根据地调来的干部和当地少数群众运动积极分子组建基层政权。但是,这个新成立的政权缺乏应有的权威,一是难以维护在进城初期的秩序,二是在轰轰烈烈的群众运动冲击下难以作为,结果搞了两三个月还不能恢复城市的稳定。另外,对于城市治安最直接的维护力量——警察,许多领导干部认为这是从外国学来的单纯对付老百姓的国家镇压机器,主张以市警备司令部代替其职能。这种做法看似体现了革命的彻底性,但实际上同样并不利于维护进城初期的城市社会秩序。

鉴于这些教训,中共中央向各地转发了中共东北局的指示,决定从革命的原则性和灵活性出发,在打碎旧国家机器的总原则及长远目标下,在刚刚进城时对“一切守法的敌方公务人员,经济机关与文化

①《生产城市、劳动城市——韩光同志在一个干部学习会上的讲话》,天津市人民政府秘书处编印《天津市政》第 2 期,1949 年 9 月 15 日,第 44—49 页。

②列宁《国家与革命》,《列宁选集》(第 3 卷),北京:人民出版社,1995 年版,第 215—216 页。

③“毛泽东在农民运动讲习所讲授中国农民问题的讲稿”(1926 年 6 月初),中共中央文献研究室编《毛泽东年谱(1893—1949)》(上卷),北京:中央文献出版社,2002 年版,第 165—166 页。

④张闻天《建立巩固的东北战略后方》,《张闻天文集》(第 3 卷),北京:中共党史出版社,1994 年版,第 283 页。

机关的人员和警察等,不应加以俘虏及逮捕,而应责成他们在我方一定机关和人员的指挥与命令之下,留在原来岗位,看守原来的机关、工厂、仓库、物资和文件,并继续维持必要的工作,听候清理与交代,不得怠职毁损和阴谋破坏”<sup>①</sup>。

为了使这些逐步摸索出来的新城市政策得以实现,做到有步骤、有重点、有秩序地接管,1948年9月接管济南时,中共华东局决定试行军事管制制度,成立济南市军事管制委员会。该委员会对外为军管时期济南市的最高权力机关,统一管理全市的军事、行政事宜,对内则实为中共党在济南市的领导机关<sup>②</sup>。这种一体两面、便利行事的军管制度,解决了接管城市的组织框架问题,中共中央立即向各地推广开来,成为以后接管城市的通行做法。

在1948年11月接管沈阳时,陈云等东北局领导人借鉴苏联红军进军东北时的接收方式,进一步总结出了“各按系统,自上而下,原封不动,先接后分”的城市接收新办法。入城后,一方面要立即摧毁旧的政治体系。首先成立军事管制委员会,由军管会下令立即解除所有“反动武装”,解散所有国民党党部、三青团团部和一切党务、特务机关与一切“反动政治组织”,废除国民政府的法令与制度,迅速宣布与逐渐实行革命法令与制度。另一方面要维护社会管理系统的正常运转。由军管会自上而下地向各单位派出军事代表,责成各原有机关主管人员负责办理移交手续,旧职员均按原来职务照常上班。旧警察也须上班维持,在交出武器后,徒手服务;交通警察,则均在原岗指挥交通。结果,沈阳市不但没有遭到大的混乱与破坏,而且很快恢复了正常运转。

当然,陈云这些领导人都非常清楚,对于这些旧机构、旧人员肯定不能“不加改造原样使用”,而必须“有系统、有步骤地进行人事、组织、制度、思想作风的改革和改造”。首先,对旧人员进行分类,技术业务性的人员、下级职员和技工等全部或大部留用;政治性强、职务高者则大部遣散,如各行政、财政、金融等机关中的高级官吏,武警、刑警、司法警、铁路警察,贪污分子,闲杂人员等。其次,对旧机构,一方面扩大如工厂、学校等经济、企业和文化教育机关;另一方面立即或逐步撤消和精简“过去为统治阶级个人服务的机构,专事统治镇压人民的机构,代表官僚制度的叠床架屋机构”;至于街道的旧保甲组织,则彻底废除,代之以街政府和居民小组。同时,对所有旧人员,在可能的情况下进行集中训练,并抓紧日常教育<sup>③</sup>。显然,接收沈阳的这套办法,更具灵活性,也更利于减少社会震动。

1949年春,中共准备进军长江以南地区,将面临十分繁重的城市接管工作,需要在政策上统一、行动上一致。在过去接管石家庄、济南、沈阳、天津、北平等城市的经验与教训的基础上,华东局在4月1日下达了关于接管江南城市的指示。这一指示提出了“按照系统,整套接收,调查研究,逐渐改造”等一套更全面、更具体的方针政策<sup>④</sup>。该指示标志着中共对如何顺利接收、改造旧政权的政策制定更加成熟和系统化了。

中共在接管亚洲第一大都市上海市时,根据本地实际情况,把上述方针进一步细分为“接收、管理、改造”三大步骤。其中,在第一阶段,主要是原封不动,自上而下,命令旧人员按级办理移交、清点、接收手续,以求得不打乱、不影响工作与业务的继续;在第二阶段,主要是进行研究和考察,开始局部的改造和整编;在第三阶段,则“着重全盘地或大部地肃清国民党的反动制度,巩固地建立人民民主的新政权制度”。至于如何改造,主要是对旧机构、旧人员分门别类予以处理。对于原市政府的秘书各处及所属教育局、社会局、民政局、地政局等行政部门基本上全部打烂,其旧人员大部集中学习;原公用局、公务局、卫生局及财政局等技术业务管理机关,大部分在军事代表监督下维持日常工作不致中辍;原公安局、司法机关、监狱等治安机关同样彻底打烂,并派出干部充任领导职务,监督大部留用之旧警察、旧人员维

①《中央批转东北局关于保护新收复城市的指示》,《中共中央文件选集》(第17册),第213页。

②《中共华东中央局关于接管济南的工作指示》,《济南的接管与社会改造》,第52-53页。

③《沈阳战后恢复情况》(1948年)、《沈阳国民党统治机构人员接收处理的主要经验(草稿)》(1948年),中共沈阳市委党史研究室编《城市的接管与社会改造:沈阳卷》,沈阳:辽宁人民出版社,2000年版,第66、81-89页。

④参见《华东局关于接管江南城市的指示》(1949年4月1日),金延峰、李金美主编《城市的接管与社会改造:杭州卷》,当代中国出版社,1996年版,第31-38页。

持社会秩序<sup>①</sup>。

但是,中共军事进攻是逐步推进的。在先前占领城市后,这些城市都会把裁撤下来的旧人员遣散,以减轻自身的负担。在渡江南下进入南京、上海、杭州等城市后,仍是照葫芦画瓢,先后裁减了 2.7 万余人,以至“引起很大波动”。并且,这些被遣散的旧人员流落到其他城市后,中共在接管这些城市时同样还须解决他们的生活问题。因此,中共中央做出新的决定,对旧人员“一般地不能用裁撤遣散方法解决,必需给以工作和生活的出路”,即一般均应予以留用,同时适当降低待遇,“三个人的饭五个人匀着吃,房子挤着住”<sup>②</sup>。当然,这种办法在减少社会震动的同时,也给新政权造成了很大的财政负担。

#### 四、建立城市的行政管理系统

国民党初步统一全国后,在城市管理方面经过摸索,规定城市行政层级分为市政府、区公所、保、甲四级。其中区公所系市政府的派出机关,并非一级实体政府;保、甲名义上是居民自治组织。从抗战胜利后占领张家口、哈尔滨等市开始,中共也大体延续了国民党政府实行的这种城市行政层级,分为市政府、区政府、街政府(公所)、闾等四级。但与国民党政府做法不同的是,中共城市的区、街两级均为实体政府。这种行政层级的便利之处是可以把新政权的力量一直延伸到最基层的街道,并使街道具备独立行政的能力,有利于提高街道政府机构在进城后组织动员民众及除旧布新的能力。

从 1947 年下半年起,以刘少奇为代表的中共领导人就开始探索城市工作方针政策。在刘少奇等中央领导人看来,城市行政层级的四级设置过于繁琐,适应于交通、通讯落后的农村环境,但在人口居住集中、各种交通工具较发达的城市中,则会分散决策判断能力,且易于使各基层政府各自为政。因此,刘少奇从 1948 年初起多次强调,“如果把工人、学生、妇女……都组织起来之后,差不多占全市人口百分之九十以上。有了百分之九十以上的人口组织起来,什么问题都可以解决了。”<sup>③</sup>“在城市工作中要彻底转变农村的工作方式,不要用农村的工作方式来管理城市。城市工作的特点是集中领导,区、街一级组织应是市级组织的派出机关,一切都要集中到市级机关,市一级的机构还要加强。”<sup>④</sup>

换言之,在刘少奇看来,如果在城市中按照职业,把工人、学生、青年、妇女等分别组织到工会、学生会、青年团、妇联等不同职业团体中,中共就可以通过这些团体来掌握城市人口的大多数。不难看出,刘少奇所摸索的城市管理模式,是一种群团组织和行政组织相结合的模式。即通过群团的组织形式把不同职业的劳动人民组织起来,直接参与社会管理,以体现劳动人民当家作主的城市工作方针。

但是,在刚刚进入城市初期,中共新政权既要恢复秩序、又要发展生产,面临着方方面面的问题。对于早已习惯于面对面动员群众的工作方式的干部来说,要解决好这些问题,就必须加强基层政府的力量。例如,天津市民政局曾表示,进入城市初期,“以区街政权形式发动群众来完成紧急的和群众性的临时任务或过渡任务(如打扫战迹、收遣散俘、急赈、兑换伪币、发放小本贷款、组织市民生产等等)”,效率很高,速度很快。即便在城市秩序稳定后,在城市建设时期,“因城市经济目前还存在着很大的落后性,因之一切集中到市又不能做到,势必将一部分任务交区办理”。如国营企业的产业工人可以组织工会,但分散的小私营企业的工人、手工业者、苦力等则很难集中;私营工商业可以由工商业联合会统一领导,但小商小贩小作坊则无法集中管理;中学可以统由市教育局管理,但数量更多的小学及负责民众社会教育的民教馆则难以完全统一于市级领导;全市近百万工人家属、军属、干属、烈属及贫民亦很难集中组织;此外,户籍管理、税收、街道卫生、民事纠纷调解等诸多杂乱事项也须由街道政府负责或由街道政府

<sup>①</sup>《陈毅关于上海市军管会和市人民政府六、七两月的工作报告》、《上海市军管会关于对原伪市府旧人员处理的办法》,上海市档案馆编《上海解放》(中册),北京:中国档案出版社,2009 年版,第 261、274-275 页。

<sup>②</sup>《中央关于旧人员处理问题的指示》,中央档案馆编《中共中央文件选集》(第 18 册),北京:中共中央党校出版社,1992 年版,第 460-461 页。

<sup>③</sup>《刘少奇在中共天津市委会议上的讲话记录》,转引自金冲及主编《刘少奇传》(下卷),北京:中央文献出版社,1998 年版,第 628 页。

<sup>④</sup>“刘少奇在天津市干部会议上的报告”(1949 年 4 月 24 日),《刘少奇年谱(1898-1969)》(下卷),第 198 页。

协助完成。组织市民生产、户籍治安、社会教育、卫生防疫、纠纷调解等。“如果忽视了这些重要作用而不去加强领导,不注意区街工作,恐怕也是不对的。”<sup>①</sup>结果,刘少奇的上述建议一直没有得到已占领城市的呼应和支持。

迟至1949年6月,中共天津市委才率先把刘少奇的想法付诸实施。当时,天津市规定,按照“警政合一”原则,把区政府改为区公所,作为市政府的派出机关;各街公所(政府)合并到相应的派出所<sup>②</sup>。此后,石家庄市、吉林市、安阳市、哈尔滨市、张家口市、济南市、沈阳市等城市相继按照天津市的模式,对各自的行政层级进行了大幅度的裁撤合并。

但是,这种新的管理层级模式在城市并不适用,实践效果很不理想。从社会控制的角度,城市职业团体不具备行政权力,并不能有效控制和管理其成员;而且,城市中除了职业人群外,尚存在着大批无(固定)职业者,他们根本无法纳入到职业团体中。更关键的是,中华人民共和国建立后,随着国家建设任务的逐渐加重,城市基层政府所需承担的工作和责任日益繁重,区公所就越来越显得捉襟见肘,力不从心了。1950年3月,率先采取行动的天津市就已经感到“区公所编制人员过少,街公所取消后,缺乏市民组织,区公所向下传达的工作,一切通过派出所,致使派出所工作过于繁重,影响了本身的治安任务。小学教育及文化馆的经常领导,不易及时全面掌握。市级驻区的派出机构很多,而缺乏紧密的联系等”<sup>③</sup>。北京市同样觉察到了撤销区街政府所造成的太多负面影响。鉴此,北京市政府于1950年春听取了苏联专家关于莫斯科区苏维埃组织结构的经验<sup>④</sup>,决定将城区政权的组织机构扩大为秘书室、民政科(下设民政、社会、优抚三股)、文教科(下设小学、社教二股)、卫生建设科(下设卫生、房屋、建设三股)、工商科、财政科和调解科,各区编制人数增加10人(共34人)<sup>⑤</sup>。并在区级试办区人民法院<sup>⑥</sup>,设立区各界人民代表会议<sup>⑦</sup>。同样,天津市政府除决定设立区各界人民代表会议外,也决定扩大各区公所编制到24-34人;在正、副区长之下设立秘书室、民政股、调解股、文教股、卫生股、合作指导员以及优抚委员会、调解委员会、文教委员会、卫生委员会;在各派出所辖区内设立由15到21人组成的居民委员会,负责传达政府法令、政策及各种工作之决定,搜集反映市民之建议与意见<sup>⑧</sup>。上海市人口规模更大,国民党时期曾设有30个区。到1950年6月,该市干脆把按照原国民党时期行政区划设立的区接管委员会直接过渡为区政府。

面对各城市先后充实、扩大区公所或直接建立区政府的做法,中央政府最终于1950年11月决定以法律的形式确认区级政权的实体性质,即区人民政府为区人民代表大会闭会期间行使政权的机关<sup>⑨</sup>。

另一方面的问题是城市基层社会管理和居民组织的建设。城市政府繁重的工作任务,无一不需要深入贯彻到基层居民中去。结果,警政合一的派出所不得不承担起公安之外的诸多行政任务,如沈阳市

①《天津市民政局关于入城初期区街建政的综合报告》,中共天津市委党史资料征集委员会、天津市档案馆编《天津接管史录》(上卷),北京:中共党史出版社,1991年版,第455-457页。

②《天津市人民政府关于变更区街组织的指示“民秘字第2271号”》,《天津接管史录》(上卷),第459-460页。

③《天津市人民政府关于加强区公所组织机构的决定》,《天津接管史录》(上卷),第461页。原文标注时间为1949年7月29日,经笔者核查,应为1950年3月1日。

④《北京市人民政府研究室关于市区政权组织机构的情况》,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(1950)》,北京:中国档案出版社,2001年版,第271、272页。

⑤《北京市人民政府关于区政权组织机构扩大问题的规定》,《北京市重要文献选编(1950)》,第107页。

⑥沈钧儒《关于试办区人民法院的讲话》,《北京市重要文献选编(1950)》,第108-110页。

⑦《关于设立区各界人民代表会议的决定》(北京市第二届第二次各界人民代表会议于1950年2月27日通过),《北京市重要文献选编(1950)》,第123页。

⑧《天津市人民政府关于加强区公所组织机构的决定》,《天津接管史录》(上卷),第461-463页。

⑨《大城市区人民政府组织通则》,中央人民政府法制委员会编《中央人民政府法令汇编(1949-1950)》,北京:人民出版社,1952年版,第134-135页。

各派出所所在一年中协助各机关做了 128 种工作<sup>①</sup>,严重影响到自身的公安工作。鉴此,1951 年中期以后,上海、天津等城市开始在区以下试行建立街道级管理机关,先后有街道委员会或区人民政府派出人员办事处、街公所、街政府等名称,机关性质也五花八门。

至于打烂旧的保甲制度后,建立什么样的基层居民组织,中央一时没有做出统一规定,各城市政权均在摸索,做法也各不相同。如杭州市在 1949 年 12 月即尝试在派出所之下建立居民委员会,上海市承袭进城前的传统出现了“房客联谊会”、“自来水管理委员会”、“卫生委员会”等居民自治性的组织,天津市也从 1950 年开始组织居民委员会。

经过三年多的探索,1953 年底,中央政法委综合各方面的意见,建议在城市区政府之下建立街道办事处和居民委员会两级组织<sup>②</sup>,并终在 1954 年底获得全国人大常委会讨论同意。至此,由市、区两级政府及其派出机关街道办事处和居民自治组织“居民委员会”构成的城市行政管理结构正式确立,派出所原来承担的行政任务被剥离,仅仅承担起治安、保卫、户籍等工作<sup>③</sup>。城市行政层级在试行了各种方案后,基本恢复到了 1949 年调整前的状态。

## 五、城市人民代表机构的建立

革命首先要搞清楚敌我友的关系。早在国民革命时期,毛泽东就在《中国社会各阶级的分析》一文中指出“谁是我们的朋友?谁是我们的敌人?中国革命亘三十年而成效甚少……就是不能团结真正的朋友,以攻击真正的敌人”<sup>④</sup>。拿这种阶级分析方法来划分人群,确定敌友我,对信奉阶级革命的中共来讲确实至关重要,甚至决定着其革命的前途。1927 年国共关系破裂后,中共照搬苏维埃革命模式,把资产阶级、城市小资产阶级及农村中的富农全部列为革命的对象,导致 1930 年代初遇到巨大失败,中共中央被赶到陕北一隅。吸取教训,中共在抗日根据地农村制定出了一条依靠贫雇农、团结中农、打击地主富农的革命路线,扩大了自己的阵营,缩小了打击面,减轻了中共革命的阻力。

但是,农村社会结构单一,社会分层简单,革命在农村中的组织动员比较容易。与农村社会相比,城市则是一个多元复合的社会系统,居住人口杂乱,流动性强,社会阶层复杂。在历史上,中共曾以工人和店员为革命的基础力量,发动城市革命,但应者寥寥,终以失败告终。所以,中共虽然称为工人阶级的政党,实际上并没有划分城市人群阶级属性的经验。在进入城市后,中共首先遇到的问题,就是如何认识城市阶级和确定依靠对象的问题。1948 年初,中共曾在哈尔滨和石家庄分别进行了阶级调查、阶级分析的试点,形成了城市阶级划分的初步草案,但最终并未能制定出像农村那样完整系统的政治方案。

在历史上,中共建立的民众参政机构,无论是苏区的苏维埃代表大会,还是抗日根据地的参议会,其代表都是在保证中共领导下有着左、中、右的阶级比例规定的。其典型就是“三三制”原则。现在,进城之后,城市这种成分复杂、鱼龙混杂、“敌我不分”的情况,使得中共在进城初期对建立什么样的民众参政机构大伤脑筋。就连中共原本作为阶级基础的社会力量——产业工人,也被发现“大多数在政治上是处于中间状态”的<sup>⑤</sup>。如大部分产业工人对政治活动很冷淡,许多人还曾加入过国民党组织。许多干部都有这样的疑问,他们在政治上能靠得住吗?甚至有人说工人的革命性不如农民。石家庄市在 1948 年上半年就曾准备参照抗战时期根据地的经验,成立临时参议会,但最终无疾而终。

1948 年 4 月底,考虑到在抗战胜利前后党内曾有过把“参议会”更名为“人民代表会议”以及“人民

①《中央关于城市政权组织问题给东北局的指示》注释 3,中共中央文献研究室、中央档案馆编《建国以来刘少奇文稿》(第 2 册),北京:中央文献出版社,2005 年版,第 352 页。

②《中央政法党组干事会关于城市街道办事处组织、居民委员会组织和经费问题的报告》,中共中央党史研究室、中央档案馆编《中共党史资料》第 107 辑,北京:中共党史出版社,2008 年版,第 11-14 页。

③参见《城市街道办事处组织条例》、《城市居民委员会组织条例》、《公安派出所组织条例》,《人民日报》,1955 年 1 月 1 日第 2 版。

④毛泽东《中国社会各阶级的分析》,《中国农民》,1926 年第 2 期,第 1 页。

⑤胡绳《关于撰写〈从五四运动到人民共和国成立〉一书的谈话》,《历史研究》,2001 年第 3 期。

代表大会”的提议,抗战胜利后各根据地也进行了人民代表会议的试验,中共中央在准备将来成立中央政府之时,提出了由人民代表大会选举产生中央政府的设想<sup>①</sup>。稍后,在9月中共中央政治局会议上,毛泽东明确批评过去的“苏维埃代表大会制度”是“死搬外国名词”,并借鉴德国人民代表大会和北朝鲜人民会议的做法,表示延用“苏维埃”制度,但废弃“苏维埃”的提法,“就用‘人民代表会议’这一名词。”<sup>②</sup>

但是,胜利的形势发展很快。到辽沈战役时,按照原定由政治协商会议筹备的人民代表大会来选举中央政府的做法,就显得来不及了。中共中央经与到达东北根据地的民主党派和民主人士协商后,决定由政治协商会议直接产生临时中央政府。

既然中央政府可以由政治协商会议产生,那么,各城市应成立什么样的民众参政机构呢?当时,各地的做法都不统一,有成立贫民会的,有准备建立临时参议会的,还有组织各界(业)座谈会的,形式不一而足。中共中央在总结这些城市做法的基础上,决定在占领城市后实行军事管制的初期,可以组织各界代表会,作为军管会和临时市政府“传达政策,联系群众的协议机关”,其代表由军事管制委员会及临时市政府邀请,并“以劳动人民及革命知识分子占多数”。中共中央还说明,至于人民代表会议何时召开,“须视军管期间我党各项政策的实施效果及人民群众的组织情况而定,但最主要的还看我们运用各界代表会这一组织形式的成效如何”。换言之,各界代表会是人民代表会议(大会)的“雏形”和过渡性组织<sup>③</sup>。

此后,各城市在入城后均陆续召开了各界代表会,以向群众传达政策,向政府反映民意。当然,也有一些城市,如石家庄市因解放较早,已有工作基础,是以采用职业团体推举与公民选举相结合的办法直接产生了人民代表会议(大会)。

这样,在接管城市的过程中各地就出现了不同的做法和名称,如:各界代表会、人民代表会议、各界人民代表会议及政治协商会议等。这些名称各异的民意代表机构,怎样与新国家的政体相接驳呢?

新中国建立前夕,1949年9月,中共中央对各地民意代表机构的形式和性质做出了统一的规定,确定“凡是通过普选方式产生出来的会,我们叫做大会。例如人民代表大会。凡是通过协商方式产生的会,我们就叫做会议”。各界(人民)代表会议与人民代表会议之间不存在什么区别,但它们在职权上及代表选举方法上与人民代表大会是有差异的。普选的人民代表大会只有“待将来条件成熟时再逐步实现”。“在全国各地方未能实行普选以前,中国人民政治协商会议和它的地方委员会分别执行全国和地方的人民代表大会的职权。”<sup>④</sup>

中共中央在划清了各界(人民)代表会议与人民代表大会、政治协商会议之间的关系后,通令各地集中精力开好人民代表会议,作为中国人民政治协商会议的地方委员会组织。这种民意会议的组织形式作为人民政权的政治合法性程序,一直延续到1954年9月,召开了第一届全国人民代表大会,才为人民代表大会的形式所取代。

## 六、接管城市的政策门槛——处理劳资问题

中国共产党是在共产国际帮助下建立起来的马克思列宁主义的政党,接受的是苏联十月革命的国家理论。自诞生之日起,中共即申明自己是工人阶级的政党,代表工人阶级的利益和要求,“必须支援工

①《中共中央发布纪念“五一”节口号》,《中共中央文件选集》(第17册),第146页。

②毛泽东《在中共中央政治局会议上的报告和结论》,《毛泽东文集》(第5卷),北京:人民出版社,1996年版,第136页。

③《中央关于新解放城市中组织各界代表会的指示》,《中共中央文件选集》(第17册),第530-532页。

④周恩来《关于人民政协的几个问题》,中国人民解放军国防大学党史党建政工教研室编《中共党史教学参考资料》(第18册),1986年内部版,第565、566页;《中央关于人民代表大会同各界人民代表会议的区别问题给东北局的指示》,《中共中央文件选集》(第18册),第458-459页。

人阶级”<sup>①</sup> ,并且到工厂、企业、铁路组织动员工人 ,很快组织起了全国总工会等组织 ,掀起了第一次工人运动的高潮。

但是 ,在代表工人阶级利益的奋斗中 ,幼年的中国共产党人也犯过严重的错误。在国共合作的大革命高潮时期 ,在长沙、武汉、广州等城市中 ,由中共宣传组织起来的工人运动 ,在盲目的“左”倾情绪影响下 ,工人“提出使企业倒闭的要求 ,工资加到骇人的程度 ,自动缩短工作时间至每日四小时以下(名义上或还有十小时以上) ,随便逮捕人 ,组织法庭监狱 ,搜查轮船火车 ,随便断绝交通 ,没收分配工厂店铺”。工会成为“第二个政府 ,而且是最有力量 ,命令最能通行的政府 ,它的权力有时超过正式政府”。结果 ,在这些城市中 ,“企业的倒闭 ,资本家的关门与逃跑 ,物价的高涨 ,货物的缺乏 ,市民的怨恨 ,兵士与农民的反感(当时有许多小城市的工会被农民捣毁 ,而且是农民协会领导的) ,军官与国民党人的非难 ,就都随着这种‘左’的严重程度而日加严重起来”<sup>②</sup>。这种“左”的劳资政策 ,最终成为国共关系破裂的一个重要原因。

1927 年国共合作结束后 ,中共转入农村搞武装斗争 ,劳资问题自然不再成为其关注的重点。在抗日战争时期 ,出于革命统一战线的需要 ,毛泽东提出并阐述了新民主主义革命的概念 ,开始从理论上阐述中共对工人阶级、资产阶级的方针原则。他将资产阶级分为大资产阶级和民族资产阶级两部分 ,认为前者是打击的目标 ,后者为联合与合作的对象。中共的新民主主义革命在客观上是为了“扫除资本主义发展道路上的障碍” ,建立各个革命阶级联合专政的国家 ,同时又以社会主义革命为远期目标<sup>③</sup>。抗战接近尾声 ,展望未来中国的命运与前途 ,中共中央再次申明 ,在未来的新民主主义国家内 ,无产阶级既要充当领导者 ,私人资本主义又要得到相当的发展。毛泽东在中共“七大”上公开宣布 “拿发展资本主义去代替外国帝国主义和本国封建主义的压迫 ,不但是一个进步 ,而且是一个不可避免的过程。它不但有利于资产阶级 ,同时也有利于无产阶级。”<sup>④</sup>

作为一条现实的革命策略 ,新民主主义理论的提出 ,为共产党赢得了社会各阶层人民的赞同和支持。但是 ,以阶级分析方法和阶级斗争理论来看 ,资本主义是以剥削工人的剩余价值为支撑的 ,劳资之间存在着不可调和的、你死我活的矛盾和斗争。共产党既然代表工人阶级的利益 ,那么它必须毫不动摇地站在工人阶级立场上 ,不管它是什么性质的资本主义。所以 ,允许资本主义存在和发展的设想与共产党的意识形态之间不可避免地会出现某种龃龉。在根据地农村中 ,私营工商业很少 ,一般性谈谈调节劳资矛盾、使之“不会也不应该”发展到超过各阶级“共同要求之上”<sup>⑤</sup> ,问题不大。但进入到私营工商业集中的城市后 ,怎样将上述原则落实为具体的政策措施 ,且与马列主义的意识形态不发生冲突 ,便成为中共进城后必须面对的一个重要问题。所以 ,如何处理劳资关系问题 ,成为了摆在中共进城路上的第一道政策门槛。

1946 年 4 月中共占领哈尔滨市后 ,在一年多时间里 ,市政府组织发动工人、店员先后开展了各种各样的运动 ,如反奸清算、分红、增资、分房、诉苦斗争、反对“敌伪残余”和“封建恶霸”等<sup>⑥</sup>。但这些运动的锋芒所及 ,难免要伤及到不少私营工商业者。据 1947 年中不完全统计 ,当时哈尔滨市酱园、油房、面粉、被服等 12 个行业中 ,45 名工商业主被关押 ,31 人被打。道外区、道里区、太平区店员关、打店主分别达到 32 人和 21 人<sup>⑦</sup>。运动还波及到工厂、商店中的高级技术人员和职员身上 ,他们被称为“白手爪子” ,

①《中国共产党第一个纲领》,中央档案馆编《中共中央文件选集》(第 1 册),北京:中共中央党校出版社,1989 年版,第 3 页。

②刘少奇:《关于大革命历史教训中的一个问题》,《刘少奇论工人运动》,北京:中央文献出版社,1988 年版,第 213 页。

③毛泽东:《新民主主义的政治与新民主主义的文化》,《中国文化》创刊号,1940 年 2 月 15 日,第 5 页。

④⑤毛泽东:《论联合政府》,《毛泽东选集》,东北书店,1948 年版,第 316 页,第 312 页。

⑥详见李国芳:《工人政治动员与城市现实考量——1946—1948 年间中共在哈尔滨市的两难选择》,《城市史研究》(第 25 辑),天津:天津社会科学院出版社,2009 年版,第 84—99 页。

⑦《各行各业斗争资本家情形》,哈尔滨市档案馆藏档案,全宗 GD2,目录 1,卷 111,第 1 页。

而被拒于工会之外。受此影响,工人的势力很强,“工厂管理权在工人手上,工人代表成了工厂的政治委员”<sup>①</sup>。相反,私营企业者“不用说企业经营权,连财权、人权都感觉没有保障,当然没有经营企业的兴趣。”<sup>②</sup>许多资本家或化整为零,或找公家合股,或持观望态度,或逃亡外地;全市失业工人迅速上升到12万至15万人<sup>③</sup>。

在1947年11月进入石家庄市后,上述现象再次出现。当时,“在清算汉奸恶霸及被克扣之工资等口号下,清算了一些商店及工厂监工工头与保长等,并在大会上使用肉刑,打死数人,没收了数家商店,扣留了不少要清算的对象,因而在全市引起恐慌。”<sup>④</sup>

在这些早期进占的城市中普遍出现大规模斗争清算私营工商业的现象,并非是因为地方领导人全然不懂政策。例如中共哈尔滨市委当时也清楚“片面强调(工人阶级的)阶级利益,随意斗争工商业主,随意过堂打人,同党的政策是矛盾的,同工人的长远利益是矛盾的,同革命战争的利益是矛盾的”<sup>⑤</sup>。但同时,他们又认为,斗争清算发动群众的必要手段。“进城后决定的一环,还是充分、放手地发动群众。没有如火如荼的群众运动,没有广大劳动群众的革命行动,是不可能彻底摧毁敌伪的旧秩序,建立新民主主义新秩序的。一切惧怕发动群众,惧怕所谓暴民起来就会闹乱子的思想,都是错误的。”<sup>⑥</sup>结果,在“调节劳资间利害关系”<sup>⑦</sup>与放手发动群众二者之间,各地党组织更倾向于以后者为着力点。而按照以往的革命经验,要动员工人群众,不给他们以物质利益,是根本不可能办到的。结果,在各城市中普遍发生对私营工商业者清算、斗争的事情。

石家庄等城市中的上述做法,引起了中共中央的高度重视。1948年初,结合纠正农村土改中的过激行为,中共中央强调,必须区分“解放区”职工运动与“蒋管区”职工运动的不同方针,使解放区职工运动的方针彻底“改变到耐心的[地]说服工人,来实行毛主席所说的‘增加生产,繁荣经济,公私兼顾,劳资两利’的经济政策”<sup>⑧</sup>;对于能够长期占领的城市,必须改持长期建设的方针,必须停止清算斗争,结束“贫民当家”,禁止随意捕人、打人、没收财产,注意城市秩序<sup>⑨</sup>;各地对民族资产阶级的“经济地位必须慎重加以处理,必须在原则上采取一律保护的政策”<sup>⑩</sup>。中共中央还不无严厉地警告说“对工商业左倾冒险的政策,已至极端危险与不能忍受的程度。”因此,中央工委要求在晋绥、晋冀鲁豫、华东各中央局负责人会议上,“除讨论组织问题外,必须讨论政策问题,尤其是工商业政策问题”<sup>⑪</sup>。

在中央一系列指示下发后,各城市陆续采取措施,着手纠正以前的错误做法。在哈尔滨市,市委确定把1948年工人运动的重点转移到“发动与组织全体工人,提高工人的劳动热情,劳动纪律,积极从事

①“王稼祥在东北局讨论哈尔滨市工作会议上的发言”(1947年10月13日),徐则浩编著《王稼祥年谱(1906-1974)》,北京:中央文献出版社,2001年版,第349页。

②东北局《关于东北职工运动情况向中央及中工委的简单报告》,辽宁省档案馆等编《东北解放区财政经济史资料选编》(第1辑),哈尔滨:黑龙江人民出版社,1988年版,第79页。

③《王稼祥1947年10月31日在东北局会议上的发言》,转引自徐则浩《王稼祥传》,当代中国出版社,2006年版,第279页。

④《中央工委关于收复石家庄的城市工作经验》,《中共中央文件选集》(第17册),第57页。

⑤哈尔滨市地方志编纂委员会编《哈尔滨市志·中共地方组织》,哈尔滨:黑龙江人民出版社,1999年版,第88页。

⑥彭真:《关于敌占区的城市工作》,《彭真文选(1941-1990)》,北京:人民出版社,1991年版,第100-101页。

⑦《中共中央关于工业政策的决定(草案)》,中华全国总工会编《中共中央关于工人运动文件选编》(下册),北京:档案出版社,1986年版,第177页。

⑧《坚持职工运动的正确路线,反对“左”倾冒险主义——纪念“二七”二十五周年》,《中共中央文件选集》(第17册),第636页。

⑨《中央工委关于收复石家庄的城市工作经验》,《中共中央文件选集》(第17册),第54-59页。

⑩《中共中央关于自由资产阶级问题和开明绅士问题的指示》,中共中央政策研究室编《一九四八年以来政策汇编》,中共中央华北局1949年印,第23页。

⑪《中共中央关于保护工商业问题的指示》,《一九四八年以来政策汇编》,第155页。

生产,并适当解决工人的生活待遇与职业问题”、加强对工人的政治教育和文化技术教育上来<sup>①</sup>,停止清算斗争,撤销派驻各街道、企业以动员民众为主要任务的民运工作队。对于私营工商业者,哈尔滨市委一方面公开发布布告,声明“保护工商业者财产及合法的营业不受侵犯”<sup>②</sup>,另一方面要求在政府主导下采取仲裁、调解等方式解决劳资矛盾<sup>③</sup>。同时,针对过去在动员民众过程中发生的乱打、乱捕甚至乱杀现象,哈尔滨市政府公开宣布“保障人权”,“禁止任何机关、团体、学校、工厂、商店,不按司法手续,召开带有侵犯人权打人罚款等之任何斗争会议”以及“拘捕、扣押、审讯、处罚、没收等侵犯人权一切行为”,“对现行犯之逮捕,为每个公民之职责,但逮捕后须立即解交就近之公安局所处理,并不得伤害”<sup>④</sup>。

在石家庄市,中央领导人朱德、市长柯庆施等亲自出面,利用报告会、工商界座谈会和联欢晚会等形式反复向私营工商业者宣讲中共的方针政策,并且陆续采取了一些具体办法,落实中共中央的新精神。如石家庄市贸易公司以比较优惠的价格向 10 余家私营铁工厂供给原料,交换成品,并代为推销;市政府启封发还了由原国民党石门市政府中下级职员合资经营的民生公司信托所,准许永信兴饭庄在没收日本占据石家庄市时期商会会长刘序臣的股份后,继续营业;从 1948 年 2 月中旬至 4 月初,晋察冀边区银行石家庄市分行累计向石家庄市 68 家私营企业贷款 33330 万元<sup>⑤</sup>。

1948 年 5 月,晋察冀和晋冀鲁豫两块根据地合并组成中共华北局,其工作也被赋予“全国性意义”<sup>⑥</sup>。6-7 月,华北工商会议首创新的会议体例,即全程由中共党政干部与私营工商业者一起召开。该会议制定出一系列相关政策,试图把保护工商业政策具体化,如工商业行政管理政策,公营私营关系政策,工商业负担政策,工商联会的性质、任务与组织形式草案,已被侵犯的工商业的处理办法,新解放城市保护工商业政策,私营工商业中劳资、东伙、师徒关系的几项原则等<sup>⑦</sup>。

不过,在保护私营工商业政策的贯彻执行中,又有矫枉过正的问题,出现了“右”的偏向,让工人们感到了不满。例如,晋察冀边区银行石家庄市分行为给私营工商业大量贷款,银行某工作人员甚至动员资本家多贷款,结果,某些私营厂商贷款数额超过其资本两三倍;公营煤店为对私商表示信任,允许私商自己去煤堆取煤,自报数量;公营商店委托私人货栈收购布匹;把合作社与私商同样看待,并常常考虑如何向私商让利;在解决公私企业纠纷时“片面地着重在照顾资本家方面”;在劳资关系上,“听到某家(工商业者)来说官话就想到资本家之顾虑,而少考虑到不说官话基本上对工人伙友不利之一面”,导致工人抱怨“工商局每召集工商业者一次会议,资本家气焰高涨一次”<sup>⑧</sup>;牡丹江市委和市政府只接待资本家,不接待工人;哈尔滨发生资本家打工人和打击工人中毛泽东青年团的事件<sup>⑨</sup>;有些干部对工人关心少,对资本家关心多,听工人的话少,听资本家的话多<sup>⑩</sup>。

①《哈市一九四八年的工作任务(草案)》,《中共哈尔滨市委文件选编(1946-1949)》,哈尔滨市档案馆 1986 年编,第 69 页(原件无月份,1948 年 2 月为笔者根据其它档案断定)。

②《哈尔滨特别市政府关于保护工商业问题的布告》,哈尔滨市档案馆编《解放战争时期哈尔滨经济资料文集》(上册),哈尔滨:哈尔滨工业大学出版社,1994 年版,第 159 页。

③《生产立功支援前线,哈市职工运动蓬勃发展,三百余家公营工厂已建立工会》,《人民日报》,1948 年 3 月 20 日第 2 版。

④《哈尔滨特别市政府布告“秘字第 20 号”——为禁止非法拘捕、审讯及侵犯他人人权等行为事》,韩廷龙、常兆儒编《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》(第 1 卷),北京:中国社会科学出版社,1981 年版,第 106、107 页。

⑤《晋察冀边区银行扶助工商业,给石家庄贷款八亿元》,《石家庄日报》1948 年 4 月 8 日第 2 版。

⑥“刘少奇在中共中央华北局扩大会议上的讲话”,《刘少奇年谱(1898-1969)》(下卷),第 148 页。

⑦《晋察冀边区行政委员会、晋冀鲁豫边区政府颁发华北工商会议工商政策草案》,《华北解放区财政经济史资料选编》(第 1 辑),第 321-332 页。

⑧《石家庄市一九四八年工商工作总结报告》,石家庄市档案馆藏档案,全宗 69,目录 1,卷 3,第 7 页;《石市一年来的职工运动》,石家庄市档案馆藏档案,全宗 1,目录 1,卷 14,第 44 页。

⑨“陈云在中共中央东北局例会上的发言”,《陈云年谱(1905-1995)》(上卷),第 517 页。

⑩张闻天《城市的地位和城市工作中的阶级路线》,《张闻天文集》(第 4 卷),北京:中共党史出版社,1995 年版,第 15 页。

此时,中共中央估计再有3年左右时间即可从根本上打倒国民党,并开始着手与代表民族资产阶级的各民主党派联合筹备新中央政府。那么,在未来新政权中资产阶级究竟处于什么地位呢?在未来新社会中,资本主义与社会主义性质的经济成分是否存在矛盾和冲突呢?

对于这个问题,刘少奇在1948年9月中央政治局扩大会议上强调“资本主义(资本家和富农)与社会主义的矛盾”是当前新民主主义经济中的基本矛盾,而“在反帝反封建的革命胜利以后,这就是新社会的主要矛盾”。因此,在解放区的经济工作中“就要注意与私人资本家的斗争。斗争的方式是经济竞争,经济竞争是长期的,首先就是反对投机资本”<sup>①</sup>。次月,毛泽东明确肯定“就我们的整个经济政策说来,是限制私人资本的,只是有益于国计民生的私人资本,才不在限制之列。而‘有益于国计民生’,这就是一条极大的限制,即引导私人资本纳入‘国计民生’的轨道之上。”<sup>②</sup>

依据对资本主义经济与民族资产阶级在未来新政权中的地位重新定位,中共中央开始重新思考过去的保护城市工商业政策问题及劳资关系问题,开始强调在纠正损害私营工商业者利益做法的同时,“必须反对与防止另一种偏向,即是片面地强调资方利益,纵容资方违法违纪,侵犯工人的法定权利而不加干涉,以至牺牲工人方面的基本利益。”<sup>③</sup>就此,华北人民政府工商部检讨说,华北工商会议“始终都是各地干部和私人工商业者在一起开的,没有单独的召开干部会,讨论如何掌握贯彻会议的精神(如退还工商业应注意哪些问题,如何防止偏差,公营企业应如何反对投机与发挥领导作用,纠正工运左倾应如何防止右倾等),所以当时在会场中就发现有些干部在思想上有右倾的表现,我们虽然个别的给了批驳,但终未召集干部会议,从思想上进行教育”。各地在“反对工运左倾与纠偏中,生长了右倾倾向”<sup>④</sup>。同时,华北局向中共中央报告,“这些偏向,有的已经纠正了,有的正在纠正中。”<sup>⑤</sup>

中共中央宣传部从各地的新闻报道中,也看出了这种宣传“偏向”。为此,中宣部与新华总社联合发出指示,要求各地在报道入城各阶层欢迎解放军时,须特别注重“宣传工人、职员、学生和中下层市民方面”,避免造成一种印象,“似乎商人、大商人、大工厂主和绅士是站在欢迎我们的最前列”;在报道联合民族资产阶级、保护私营工商业时,也不要让人感觉到,“似乎一般工商业资本家也是革命动力,……似乎他们的恢复与发展营业,就是新民主主义经济的特征,似乎我们有义务一般地帮助他们的恢复与发展营业。”总之,对于民族资产阶级在发展生产中的作用的宣传,无论何时不要超过了对于工人和某些技术人员的宣传<sup>⑥</sup>。

在中共的意识形态中,劳工与资本是一对矛盾的两面。既要做到劳资两利,又要注意对民族资产阶级的限制和斗争,这让各城市具体操作起来实在不易,难免顾此失彼。况且,从1948年初各城市才陆续纠正过去偏于斗争的倾向,转到保护私营工商业的轨道上来。现在,刚过数月,又要变轨到强调工人利益方面上来,各城市就显得有些跟不上趟儿了。1948年12月初,中共华北局从汲县入城后的工作报告中发现:当地“没有召开一次工人会议,也未见在工人中进行任何工作,只说‘厂方对我保护工厂十分感激’,但工人反映如何,则只字未提”。华北局认为,“这种疏忽,说明我们入城干部及某些领导干部的思想中,重视商人超过重视工人阶级,入城后只注意到在资本家、绅士、上层人士中进行宣传,而不在工人群众中进行很好的工作,这是右倾思想的表现。”<sup>⑦</sup>

①刘少奇:《新民主主义经济建设问题》,中共中央文献研究室编《刘少奇论新中国经济建设》,北京:中央文献出版社,1993年版,第4页。

②《给刘少奇的信》,《毛泽东文集》(第5卷),第177页。

③《正确执行劳资两利方针》,《人民日报》,1948年9月24日第1版。

④《华北人民政府工商部关于华北工商业会议后工商业政策执行情况的工作综合报告》,《华北解放区财政经济史资料选编》(第1辑),第390、391页。

⑤《中共华北局向毛主席9月份的综合报告》,《华北解放区财政经济史资料选编》(第1辑),第399页。

⑥《中共中央宣传部与新华总社关于纠正各地新闻报导中右倾偏向的指示》,《中共中央文件选集》(第17册),第496-497页。

⑦《华北局对在太行区党委关于汲县收复情况报告的批示》,《中共中央文件选集》(第17册),第616页。

此时,中共中央正在筹备新中国,建立包括民族资产阶级在内的联合政府,新国家是无产阶级领导的四个阶级的联盟。对执政党来讲,劳资问题并非单纯的经济问题,还体现了新国家的阶级属性问题。中共中央认为:华北各地的上述做法是具有普遍性的倾向,很可能使各级干部丧失对资产阶级的警觉,从而削弱中共及工人阶级的领导权,带来严重的政治后果。因此,中共中央立即下发指示,十分严肃地告诫全党“工人阶级被遗忘,共产党忘了本队,在目前走向全国胜利连续地解放大城市当中是一个最严重的现象。”中共中央要求“首先是在党的领导机关、城市工作干部及入城部队中进行传达和教育”。各个新占领城市的市委应照此检讨“工人运动或在初接管时对工人群众的工作”,并在一个月内写出报告及意见,电告中央<sup>①</sup>。

中共华北局得地利、人事之便,迅速做出了进一步的反应。中共中央上述文件发出三天后,华北局便对北岳区党委做出指示,要求其在进入张家口市时,“必须把工人工作放在第一位,依靠工人阶级”,同时团结其他阶层,才能在城市中站稳脚跟,“才能在改造城市及与资产阶级竞争中,取得胜利。”华北局还强调说,“为谁与依靠谁,是城市工作的根本问题。”<sup>②</sup>进据天津前夕,即将履新的天津市市长黄敬就专门阐述了以后该市职工运动的原则、政策等问题。他开头就讲,天津市的工人是“天津人民中最基本的主力,新民主主义建设的基本力量”,进城就是“归队”。进城后,“政策的能否实行,秩序是否搞得好,工商业是否能发展,其根本环节,就在于天津的工人运动。”<sup>③</sup>

此后,依靠工人阶级、警惕资产阶级“糖衣炮弹”的进攻,在“劳资两利”方针的框架中实际上居于主导地位。这一点,无论是在 1949 年 1 月初召开的中共中央政治局会议上,还是在 1949 年 3 月召开的七届二中全会上,无论是毛泽东、刘少奇、任弼时等中央领导人,还是彭真、黄克诚等城市领导人,都是一再强调的。

然而,随之而来的问题是:既然要求共产党“归队,找母亲”,并把其视为政治正确与否的严重问题,那么,必然导致劳资政策的“一头沉”问题。华北各大城市再次出现“对资本家斗争多于团结”、“对资本家冷淡”等现象,引起了工商界的极大恐慌<sup>④</sup>。例如,在天津市,入城干部“满足于工人获得某些目前利益,不照顾工人的永久利益”,“束手束脚,怕‘左了违犯政策,右了失掉立场’”。资本家则害怕被斗争,害怕财产被平分,有的敷衍门市,借口赔本停业;有的隐藏物资;有的怀疑厂方是否还有权力管理工人<sup>⑤</sup>。“工人、店员误认为我们允许分厂、分店,进行清算斗争。天津解放一个月内,曾发生 53 次清算斗争。”结果,天津市在 1949 年初私营企业开工率不足 30%<sup>⑥</sup>。

当时,天津市是中国第二大工商业中心,劳资问题如果处理不好,不但会影响到中共已经占领的城市,而且可能对中共即将渡江南进后新进入城市的经济恢复和秩序稳定造成一些麻烦,甚至动摇民族资产阶级与中共联合建立中央政府的信心。为此,中共中央急派刘少奇赶赴天津,了解情况,扭转局面。

刘少奇对天津市的接管干部们讲话,一方面根据马列主义阶级斗争的理论观点,如实承认,资本家是有剥削的;另一方面又从社会发展史的角度上讲,“在中国目前的条件下,私人资本主义经济的若干发展是进步的,对于国民经济是有利的,对于中国是有利的,对于工人也是有利的”。因此,对于工人过高的要求,要进行说服教育。总之,必须做到劳资两利,使资本家有利可图<sup>⑦</sup>。

刘少奇在天津对劳资问题的解释,扭转了以前工作重点在劳方与资方两极之间左右摇摆的局面,

①《中央关于纠正在新解放城市中忽视工运工作的偏向的指示》,《中共中央文件选集》(第 17 册),第 615-616 页。

②《华北局关于进入张垣后必须依靠无产阶级给北岳区党委的指示》,《中共中央华北局重要文件汇编》(第 1 卷),第 132 页。

③《黄敬同志关于军管时期天津职工运动的讲话》,《天津接管史录》(上卷),第 60 页。

④薄一波《七十年奋斗与思考》(上卷),北京:中共党史出版社,1996 年版,第 486 页。

⑤《天津市军事管制委员会市政接管处接管工作经验》,《天津接管史录》(上卷),第 104、106 页。

⑥薄一波《若干重大决策与事件的回顾》(上册),北京:中共党史出版社,2008 年版,第 36 页。

⑦刘少奇:《在天津市干部会上的讲话》,中央文献研究室编《中华人民共和国开国文选》,北京:中央文献出版社,1999 年版,第 498、500 页。

并策略性地把恢复城市经济和秩序作为当时的主要任务,实际上暂时雪藏了1948年9月中央政治局扩大会议关于“新社会的主要矛盾”的观点。刘少奇的天津讲话,在原则与现实、秩序与革命、劳动与资本的矛盾中取得了平衡,使一些长期从事城市基层工作的干部茅塞顿开,感觉到完全解决了其“三、四年来在城市工作中的一个极大的思想的矛盾”,而这种矛盾思想也是其“所接触的城市工作干部中普遍存在着,一直未曾得到肯定的明确的解决的”。据此,中共中央要求各地“检查自己的工作,认真克服对待民族资产阶级的‘左’倾机会主义错误”。“如果不克服此种错误,就是犯了路线错误。”<sup>①</sup>

中共中央关于联合民族资产阶级的方针也得到了斯大林的肯定。斯大林告诉中共中央,“劳资间的矛盾,是客观存在的,罢工要发生,我们暂时不要扩大劳资斗争,但工人斗争可能使我们与资产阶级的合作发生困难,为了使工人斗争不致破坏我们与资产阶级的合作,应当要资本家与工人订立合同。在合同上使工人利益得到保障,要说服资本家变为文明的照顾工人利益的资本家,使我们与资产阶级的合作能比较长期的继续。”<sup>②</sup>斯大林的意见,在各国共产党具有最高权威性,解决了拘于意识形态的理论瓶颈,有助于中共对资产阶级采取更为灵活的方针政策。

刘少奇的天津讲话立竿见影,很快收到了良好的成效。1949年11月天津市长黄敬向中央汇报说:自从刘少奇同志来天津讲话后,工人要求过高、工厂秩序混乱、资本家恐慌等现象就停止下来。“近几个月,因劳资关系逐渐走向正常,生产率已逐渐提高,小的工厂大概已和解放前差不多”,较大的工厂也大约恢复到进城前的80%左右<sup>③</sup>。

根据斯大林的指导性意见,在总结北平、天津、上海等城市处理劳资关系经验的基础上,1949年11月,中华全国总工会通过了“关于劳资关系暂行处理办法”、“关于私营工商企业劳资双方订立集体合同的暂行办法”、“劳动争议解决程序的暂行规定”等三个文件;次年4月,劳动部又制订了在私营企业中设立劳资协商会议的指导意见。从此,各地城市政府开始进一步结合本市情况,在劳动局领导下,通过召开劳资协商会议、劳资座谈会,制定劳资集体合同等形式规范劳资关系,采用协商、调解、仲裁乃至法院判决等方式化解劳资争议,从而至少在经济层面上暂时稳定了劳资关系。

据沈阳、北京、武汉、天津四大城市统计,1950年上半年处理的2199件纠纷案件中,经协商解决的占27.5%,经调解解决的占57.9%,经仲裁解决的只占1.85%,经法院处理的只占7.5%。而到1950年下半年,全国各市劳动局受理的劳资争议案件已从上半年的41个城市共12635件下降到62个城市共5132件。其中,上半年比较突出的解雇类和复工、增资类案件更是大幅减少<sup>④</sup>。进城初期劳资矛盾比较尖锐的天津市,劳资争议案件也从1950年初最多的某月150件降到11月的71件<sup>⑤</sup>。

至此,在中共走向城市的过程中,经过数次左右摇摆的反复与政策调整,中共终于策略性地在新民主主义的框架下确定了劳资两利的原则,不仅在政治上规定了劳资双方在新政权中的不同地位,并在经济上寻找到了一套平衡劳资关系、调整劳资矛盾的具体办法,从而为在建国前后迅速恢复国民经济、稳定城市秩序奠定了基础。

## 小 结

现代城市是中国先进生产力的集聚地,是政治、经济和文化的中心,有着一套十分精密的社会管理系统,是国家的命脉所系。掌握了城市,也就是掌握了整个国家。中国共产党夺取全国政权的武装斗争,走的是一条从农村包围城市,最后夺取城市的革命道路。中共在农村经过几十年的艰苦奋斗,积蓄

<sup>①</sup>参见《中央关于认真克服对待民族资产阶级的“左”倾错误的指示》,《中共中央文件选集》(第18册),第317-319页。

<sup>②</sup>刘少奇:《代表中共中央给联共(布)中央斯大林的报告》“注释6”,《中华人民共和国开国文选》,第82-83页。

<sup>③</sup>《黄敬给毛主席及华北局的综合报告》,《天津接管史录》(上卷),第585页。

<sup>④</sup>《新民主主义的劳资关系的建立和目前存在的问题》,《人民日报》,1951年7月11日第2版。

<sup>⑤</sup>《天津市人民政府委员会一九五〇年全年工作报告》,《天津市政》第21期,天津市人民政府研究室1951年2月28日编印,第4页。

和壮大了革命力量,终于走到通向全国胜利的最后一道门槛——接管城市。然而,中国历史上的多次教训说明,这个门槛并不是轻易能够跨过去的。中共如果城市政策失当,唾手可得的胜利照样可能成为镜花水月。由此可见,走上城市是中共从局部革命向全国革命、从局部执政向全国执政过渡的一个历史性标志。

从农村走上城市,对中共成为全国执政党具有极其重大的历史意义,是把军事胜利转换成政治胜利的重要步骤,其历史内容非常丰富。中共对城市的接管经验,不仅使中共上升到一个新的历史平台,而且直接影响到新中国的建立和建国后的政策策略方针。本文简要分析几个方面:

一、不失时机地提出接管城市的任务要求,将全党工作重心转到城市上来,实现城市领导农村的战略转移。在国共内战爆发一年以后,国共双方在军事上的攻守态势开始发生逆转,中共中央审时度势,不失时机地向全党提出了占领城市和保护城市的任务。中共在接收城市的过程中,逐渐形成了一套行之有效的城市接收经验。由于有了城市的依托,中共获得了强大的人力物力资源,军队的战斗力大为增强,如滚雪球般地占领更多更大的城市,从而推动了全国胜利的迅速到来。全国胜利在望之际,1949年3月,中共七届二中全会正式提出了要实现全党工作重心从农村向城市的战略转变,开始了以城市为中心领导乡村的新阶段。解放军实施渡江战役之后,南下、西进,以中心城市为占领目标,广大乡村传檄而定,迅速完成了统一中国大陆的战事。

二、正视城市工作的挑战和困难,克服自身的局限性,走出“胜利的困境”。中共在走上城市之初,在全党工作重心转入城市的过程中,由于胜利到来的太快,全党的思想准备、政策准备和干部准备都不足,对城市工作的新环境和新任务均不适应,遇到了一系列新的挑战和困难。这些挑战和困难,既缘于上述的客观因素,也有中共自身的主观原因。如阶级斗争意识形态的影响,过去农村革命经验的惯性,中共干部成分大多来自农村,对城市环境非常陌生,不熟悉现代城市文明等等。这些挑战和困难,对中共造成了一种“胜利的困境”。面对进入城市的挑战和困难,中共集中全党智慧,克服自身的局限性,纠正了一些忽左忽右的倾向,解决了接收和管理城市的许多重大问题。如认识城市性质、地位的问题;建立城市民众参政机构的组织形式问题;探索和建立城市行政层级的管理体制问题,以及在保障工人阶级领导前提下的劳资两利问题等等。中共能够走出“胜利的困境”,根本原因是在政治上提升了自己,走出了农村根据地从事阶级革命的狭隘性,体现了执政党责任意识:不是局限于工人阶级的眼前利益,而是立足于代表工人阶级的长远利益;不是仅仅满足于某个阶级的要求,而是要体现工人阶级、农民阶级、小资产阶级和民族资产阶级的共同利益。这就使中共避免了重蹈过去的“左”倾错误。

三、以切实保护好城市生产力为中心,谨慎行事,及时总结经验,调整政策,保护国家的现代工业基础。中共在走上城市的过程中,明确以保护城市生产力为中心,政策上小心谨慎,行动上积极探索,边干边学,在实践中不断总结经验、不断调整策略,使城市各项接收政策很快形成并迅速得以完善。中共在占领平津之后,已形成了一套完整地接收城市的办法,在进军江南,接管上海、武汉、重庆、广州等经济更发达、社会更复杂的大城市时,各项城市政策更为成熟。相比抗战胜利后国民党接管日占区城市时令出多门、中饱私囊、贪污腐败等问题,中共在接收这些城市中表现出的廉洁和效率,赢得了城市各阶层民众的拥护和支持。这是中共在城市执政的民意基础。同时,中共在走上城市的过程中,由于接收政策得当,纠“左”措施及时,城市生产力没有受到很大破坏,城市经济系统基本上保存完整,中国现代工商业的基础没有被摧毁。这不仅体现了中共的执政意识——新中国是四个阶级联合统一战线的新民主主义国家,也为建国之初迅速恢复国民经济提供了有力的经济保障。

中共走上城市的历史,是一部走向全国执政道路的成功的历史。但从历史的长时段看,中共在走上城市的过程中也带来了一些具有长期性和根本性的问题。这里既有政党意识形态的因素,也有中共自身素质的因素,对以后具有深远的历史影响。首先,中共是一个以实现共产主义大同世界为终极目标的理想主义政党,夺取政权的目的是要建立以苏联为榜样的社会主义国家。在中共的革命过程中,无论采取什么样的方针政策,无论采取什么样的妥协方式,都不可能从根本上动摇其既定的革命理想和目标。所以,当时采取的许多城市政策,如对民族资产阶级的政策,不能不是出于策略的权宜之计,前后难免缺

乏稳定性和连续性。而中共各级干部都是在长期的阶级斗争环境中培养出来的,党内有着搞阶级斗争的“左”倾偏好,形成了“左是认识问题,右是立场问题”的传统观念。这在城市接管政策中就有所体现。一些干部选择性地执行城市政策,只讲斗争,不讲妥协。所以,对资产阶级斗争方针的“雪藏”期不会很久,一旦中央对资政策风向发生转变,党内干部的阶级斗争意识马上就都活跃起来了。

此外,中共接管城市采取的是军事管制方式,统一领导,令行禁止,能够很快稳定城市秩序,保护城市不被破坏。虽然,中共接收城市是成功的,也得以初窥到了如何管理城市的门径,但管理城市是一项任重道远的任务,绝非朝夕之功。从根本上讲,中共对城市定位一开始就有片面性,这对以后是有长期影响的。中共虽然在进城时非常注意保护城市生产力,但对现代城市功能结构的复杂性缺乏足够的认识,政策上有重工轻商的偏好,强调把城市由消费型城市转变为生产型城市。所以对于私营的商业、证券业、金融业、对外贸易业、新闻出版业、教育业及一些商贩等等,都是或排斥或削弱,有的行业在进城之初就干脆明令禁掉了。而这些行业所代表的金融、信息、流通、多元文化等农村不具有的功能,恰恰是城市活力和魅力的源泉。

中共是以军管体制走上城市工作轨道的,其管理城市的方式带着军事管理的时代印记,处理问题比较简单直接,对于商品经济的复杂性是有所抵触的,对以后的制度建构有很深刻的影响。军事管理方式是一种控制型管理方式,与计划经济有天然联系,也适合中共干部主体成分质朴少文的管理水平。在意识形态和军事管理传统两种因素的叠加影响下,中共中央在国民经济恢复之后,便急切地放弃原来新民主主义要搞十五年、二十年的设想,开始疾步走向苏式社会主义的计划经济体制了。在这个制度转轨和几十年计划经济的实施过程,我们不难看出其军事管理的成分——计划理性之弱和行政命令之强,城市功能不断萎缩。直到改革开放之后,随着市场经济的发展,城市才重新焕发出了勃勃生机。

[责任编辑:王 戎]