

一九六二年天津市 精简城镇职工工作的社会史考察^{*}

王凜然

【摘要】由于“大跃进”时期特殊的城乡“推”“拉”力作用,导致大量农村人口进城。囿于急转直下的经济形势,1962年全国范围内开展了一场大规模的精简城镇职工工作。在天津市,因为国家、地方、企业、个人行为选择上的张力,造成工作的启动即出现了“一波三折”的尴尬。为此,政府通过设立精简小组、摸底调查、“将困难说透”的宣传教育,增强了工作的群众基础。再通过“激励”与“压力”并存的动员方式对个体予以针对性的突破。与此同时,以户口、粮食、劳动力等“硬性”的制度安排作为保障,天津市终以动员十余万人口还乡的成绩完成了该年的精简。

【关键词】精简工作;本位主义;运动式治理;天津

【中图分类号】K271 【文献标识码】A 【文章编号】1003-708(2016)05-0070-14

20世纪60年代初精简城镇职工工作因成功动员数千万人口还乡,有力缓解了国民经济困难而成为中国当代史上一件意义重大而影响深远的事件。对于这次精简工作,毛泽东曾感慨地说“我们的人民好啊!几千万人招之即来,挥之即去。”^①周恩来提到此事时也很自豪“这件事情,在中国,没有哪个政权能够这样做”^②。为什么几千万人愿意“招之即来,挥之即去”?周恩来将其归为“群众基础”,薄一波将其归为“人民的谅解、支持和作出某些牺牲”^③,这些解释都没错。但我们有必要继续追问:为何群众会“谅解”?会“支持”?甚至愿意“作出某些牺牲”?简而言之,这样的“群众基础”是如何建立起来的?检阅学术史,我们发现近20年来史学界虽在城镇精简职工研究上累积了较为丰硕的成果^④,但既有研究多是从中央或地方的政策铺展层面展开,对上述疑问的回答显得并不充分。从一些档案材料中所看到的精简过程中来自地方、企业乃至被动员群众程度不一的阻力看,这一问题也还值得进一步探究。因此,本文拟从社会史的视角出发,通过对天津市动员职工还乡工作中中央、地方、基层组织以及个人之间互动的分析,对上述疑问有所解答,并对其中暗含的历史复杂性 with 多样性做一些说明。

一、精简的起步:一波三折

“大跃进”运动开展后不久,由于劳动力招收权、调剂权的下放,城镇招雇了大量职工,农村劳动

^{*} 本文系朱汉国教授主持的2010年度国家社会科学基金重大招标项目“中国当代社会史”(10&ZD077)的阶段性成果。

① 《毛泽东在北戴河中共中央工作会议中心小组上的讲话》(1962年8月9日),林蕴晖《乌托邦运动——从大跃进到大饥荒(1958~1961)》,香港中文大学出版社2008年版,第723页。

② 周恩来《认清形势,把握主动》(1962年5月11日),《周恩来选集》下卷,人民出版社1984年版,第407页。

③ 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》下卷,中共中央党校出版社1993年版,第1061页。

④ 相关研究成果有陈理《60年代初精简职工、动员城市人口下乡决策的研究》,《当代中国史研究》1996年第6期;聂福如:《六十年代初精简职工工作的经验与启示》,《北京党史研究》1998年第6期;罗平汉《大迁徙——1961~1963年的城镇人口精简》,广西人民出版社2003年版;柳森《1961~1963年江苏省国民经济调整中的职工和城镇人口精简》,《中共党史研究》2009年第2期;朱钰《20世纪60年代初浙江省精简城镇人口问题研究》,浙江大学2012年博士学位论文。

力供给和城镇物资供应纷纷告急。为缓解紧张局势,1959年中央在全国范围内开展了旨在减少城镇职工的整顿劳动组织运动,天津市为此裁减了11万多职工^①。不过,运动成果并未得到巩固。1959年8月的庐山会议中断了纠“左”的进程,紧随其后的政策转变催化了农村人口的继续进城。在“反右倾,鼓干劲”的口号下,天津市各种“大办”(如大办钢铁,大办城市人民公社,大办街道工业等)一拥而上。因为“大办”,城市就需要继续从农村招工,形成了“拉”农民进城的力量。同时,由于吃粮紧张,农民难以安心在村中务农^②,又形成了一股“推”农民入城的力量。在“推”、“拉”力的双重作用下,包括1959年遣送回乡职工在内的农村劳动力又复大量进城^③。据天津市各郊区1960年1月的不完全统计,“在整顿劳动组织后到目前为止,各县工厂企业共增加了2万余人”,“仅在59年9月到11月的3个月中就外流劳动力达2万6千人”^④。1956至1960年,天津市全民所有制部门从农村招收的职工为87410人,占同期全民所有制部门新增职工总数132889人的65.78%^⑤,若将机关事业单位、集体所有制部门招雇的农村职工以及家属等计算在内,农村人口占新增城市人口比例将远超2/3。这里需要说明的是,在这如此多数量的进城农民中,又有相当大比例是企业“私招”进来的。企业之所以敢在计划外私自招聘,与劳动力管理权下放、国营企业“软预算约束”下的劳动力资源储备^⑥都密切相关。为了维持不断增加的城镇人口的商品粮的供给,国家不得不对农村继续实行高征购。但由于农村“一平二调”、大刮“共产风”,一线农业劳动力短缺严重,粮食大幅度减产。显而易见的是,即使征购了“过头粮”,城镇人口的粮食问题还是解决不了^⑦。

面对这一复杂而紧迫的情势,在1960年夏天的北戴河会议上,毛泽东多次强调要抓粮食生产。按照毛泽东的指示,会议提出了“农业是基础,全党抓农业”的口号,并将其落实在了《关于开展以保粮、保钢为中心的增产节约运动的指示》和《全党动手、大办农业、大办粮食的指示》两个文件上。要贯彻这两个文件的精神,城镇就需要尽快精简一批吃粮食的人回乡支援农业生产^⑧。但由于“大跃进”的“锦标赛体系”指标压力^⑨,城市对支援农业“决心不大,行动不快,支援不力。”各地1960年的估算虽然都承认粮食不够,但更抱怨城市劳动力不足。北京市觉得“今后三年城市所需要的劳动力完全不从农村抽调是有困难的”,甚至“还应该由农村适当抽出若干劳动力,支援重点企业的建设。”^⑩天津市也认为“本市1960年劳动计划中的问题是增人指标不足的问题”,因此“要求完全从内

① 天津市地方志编修委员会《天津通志·大事记》,天津社会科学院出版社1994年版,第368页。

② 天津市委办公厅交通员吴某某老婆1959年来津不愿回去,吴本人也很赞同“回去也吃不饱,说什么也不回去了”。市妇联干部池某说农村生活苦,小孩饿瘦了,还数次给家里寄吃的东西。天津市人委外事处干部黄某某说“农民辛辛苦苦吃不饱是否影响工农关系”,“听说农民吃的是少些,我岳母说我姨饿的爬不上炕了,劳动一天给两个窝窝头,还掺山芋面,克服困难都应背一点,工农联盟有内容,不应空喊。农村以前敞开肚皮吃。现在给的这么少,是否农村又左了。”见党群系统学习办公室《对一般党员干部和群众干部在今年春夏几次学习中对当前经济形势的一些模糊认识和错误思想的摘要整理》(1959年10月27日),天津市档案馆馆藏档案(以下简称津档),档案号:X0053-Y-000762-22。

③ 《天津市对安排被减人员的意见》,新华社《内部参考》1959年7月19日,第2826期。

④ 中共天津市委劳动工资委员会办公室编《劳动简讯(第一号)》(1960年1月11日),津档X0084-C-000671-01。

⑤ 天津市地方志编修委员会编《天津简志》,天津人民出版社1991年版,第1180页。

⑥ 林毅夫、李志赞《中国的国有企业与金融体制改革》,林毅夫、姚洋编《中国奇迹:回顾与展望》,北京大学出版社2006年版,第131页。[匈牙利]亚诺什·科尔耐《增长、短缺与效率》,潘英丽译,商务印书馆2013年版,第46页。

⑦ 薄一波《若干重大决策与事件的回顾》下卷,第884~885页。

⑧ 《中共中央全党动手、大办农业、大办粮食的指示》(1960年8月10日),中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集(1949年10月~1966年5月)》第34册,人民出版社2013年版,第510页。《中共中央关于开展以保粮、保钢为中心的增产节约运动的指示》(1960年8月14日),中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集(1949年10月~1966年5月)》第34册,第535页。

⑨ Becker, J. 1998, Hungry Ghosts: Mao's Secret Famine. New York: Henry Holt & Co. 转引自周飞舟《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期。

⑩ 《劳动和生活福利座谈会简报(第4号)》(1960年5月13日),津档X0084-C-000655-18;中共北京市委城市公社工作小组《城市人民公社干部在精简还乡工作中的思想情况》(1961年10月21日),北京市档案馆馆藏档案,档案号:001-028-00033-07。

部调剂,支援新建扩建企业,确有很大困难”^①。为此,天津市还开出了“今后三年需要增加职工42万人”的数目来^②。无怪乎在谈到1960年的计划时,周恩来还比较乐观“一九六零年计划数字,现在总是看涨,我们是控制了”,但毛泽东却不以为然“下面有劲,不要越涨越搞得被动。”^③由于地方上对减人的重要性认识不足,中共中央在北戴河会议两个文件的基础上,追发了《关于坚决地认真地清理劳动力加强农业生产第一线的紧急指示》,内称“清出一切可能的劳动力去加强农业生产,是目前一件很迫切的事情,务必迅速出手,抓紧进行。”^④

中共中央政策趋向严厉后,天津市的态度开始有所转变,市人委表态称“必须坚决地压缩城市人口,充实农业战线”^⑤。经过1959年整顿劳动组织运动,“全国一盘棋”的政治伦理强化了地方官员乃至普通群众对这一“政治正确”诉求的响应基础^⑥。而1959年庐山会议以及随后的“反右倾”又给各级干部在政治上与中共中央和毛泽东主席保持高度一致上了生动的一课。这是考察1960年中央动真格要减人,地方就群起响应需要了解的背景。但表态不代表落实,包括天津在内全国各地1960年的精简工作完成得并不好,至少中共中央是不满意的。天津市的统计显示,1960年全市动员回乡的合同工、临时工和自行招用的农民2581人,送回自由流入城市的农民9763人^⑦。两相比较可以发现,这一“成绩”尚不足1959年整顿劳动组织中精简回乡人数的1/10。由于地方落实不力,与1957年相比,1960年全国全民所有制单位职工依然增加了2593万人,增长1.06倍^⑧。1960年末的数据显示,国民经济比例失调的局面没有好转,国家财政赤字巨大,城市形势依然紧张。1961年五六月间在北京举行的中央工作会议上,刘少奇批评说“工厂还要开那么多吗?还舍不得关厂吗?还舍不得让一部分工人回去吗?”“现在就是要下一个很大的决心,减少城市里面的人口”^⑨。在中央压力下,各地“由易到难”地展开了动员,还乡人数有了增加。从全国看,经过1961年下半年的政策调整与精简工作,城镇粮食销量的紧张状况有所缓解,但“城镇人口和职工过多而给国家经济上造成的困难问题,还没有完全解决”。为尽快扭转被动的经济形势,在1962年初召开的“七千人大会”与“西楼会议”上中央下决心更大力度地精简城镇职工,并将这项工作称作缓和城乡经济的“最重要的一项措施”,强令各地“必须坚决保证完成”^⑩。1962年2月14日,中央发出《关于一九六二年上半年继续减少城镇人口七百万人的决定》。为贯彻中央要求,1962年4月13日,中共天津市委对全市干部作了精简动员报告。4月14日,市委批转市委减人领导小组《关于一九六二年继续减少城镇人口、精简职工工作的意见》(简称“4·14指示”,下同),正式启动了1962年天津市的精简工作^⑪。但由于诸多问题的阻滞,开展工作近一个月,天津市“已经动员回去的人数同整个动员任务还相差较远”^⑫。这样的迟滞显非天津一地。1962年5月召开的中央工作会议提醒各地务必完成当年内再减少城镇人口1000万的任务,不仅要动员那些“大跃进”运动中进城的农村临时工,甚至提出要动

① 《天津市劳动局1960年第一季度工作报告》(1960年5月9日),津档X0084-Y-000465-02。

② 《劳动和生活福利座谈会简报(第2号)》(1960年5月10日),津档X0084-C-000655-17。

③ 逢先知、金冲及《毛泽东传(1946~1976)》下,中央文献出版社2003年版,第1024~1025页。

④ 《中共中央关于坚决地认真地清理劳动力加强农业生产第一线的紧急指示》(1960年8月20日),中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集(1949年10月~1966年5月)》第34册,第570页。

⑤ 天津市人委《坚决压缩城市人口,节约劳动力,加强农业战线的意见》(1960年9月2日),津档X0053-Y-000816-03。

⑥ 王凜然《国家何以能:1959年整顿劳动组织运动中的精简工人》,《当代世界社会主义问题》2014年第3期。

⑦ 天津市统计局《统计简报(第21期)》(1960年11月18日),津档X0084-C-000669-02。

⑧ 庄启东、袁伦渠、李建立《新中国工资史稿》,中国财政经济出版社1986年版,第89页。

⑨ 《当前克服经济困难的原因及其克服的办法》(1961年5月31日),《刘少奇选集》下卷,人民出版社1985年版,第338页。

⑩ 《在扩大的中央工作会议上的报告》(1962年1月27日),《刘少奇选集》下卷,第371页。

⑪ 《市委批转市委减人领导小组“关于一九六二年继续减少城镇人口、精简职工工作的意见”》(1962年4月14日),津档X0033-C-000099-01。

⑫ 《减人工作通讯》第四期(1962年5月23日),津档X0199-C-000941-01。

员一部分家在农村的固定工回乡务农^①。5月27日,中共中央、国务院又联合发出《关于进一步精简职工和减少城镇人口的决定》(史称“五月决定”,下文同),给地方以压力。上有中央扩大的精简范围,下有基层单位“决心不大,行动迟缓,与中央指示精神和当前形势的要求,距离很远”的被动,1962年5月下旬华北局、河北省先后召开了新一轮的动员会议。时任天津市副市长兼计委主任的李中垣后来回忆说当时“华北局催得很紧,批评天津几次完不成”^②。各方压力下,天津市委第一书记万晓塘、分管副市长宋景毅分别在相关会议上表态“我们必须下最大的决心,实行‘精兵简政’,继续减少职工和城市人口。”^③6月8日,市委发出了《关于进一步精简职工和减少城镇人口的工作计划》。与4月份相比,绝大部分系统的减人计划都有增加。在减人对象方面,从市委罗列的25项减人条件(时称“二十五条”,下同)看,主要是两类人:一类是来自农村的职工,一类是来自农村的职工家属。对于职工家属,“二十五条”明确要求“来自农村的,一律动员回乡;直系亲属有劳动力的,也要动员回乡。”^④不过,考虑到三个问题,一是1960年以来,特别是在1962年上半年各单位精简工作所表现的疲塌与诸多不足情况下,如何搞好组织工作?二是再动员回乡数十万,人数与范围进一步扩大,必然会波及一些“骨干”,如何确定具体的回乡人员?三是1960年、1961年已经陆续减了一些人,基本上主动愿意回乡的都已回去,留下的很多不愿走,群众的思想情况比较混乱,如何做好宣传工作?虽然到此时,形势与风向都表明精简已是开弓之箭,没有回头的可能,但困难与问题还是很大。

这些困难与问题表现在工厂企业不愿意减人,并采取“偷梁换柱”、“指标优先”的方式进行抵制。农村青、壮劳动力是工业系统主要的减人对象,也是这些系统重要的生产力(或储备)来源。即使在上级压力下“保留下来”很困难,一些企业也会罔顾上级“精简下来的职工绝大多数应当是回农村”的指示,以减女工、老弱病残工和本市工人的方法冒名顶替,“完成”精简任务^⑤。天津市乐器厂为保留生产骨干,决定“将减人工作的重点转向动员本市参加家务劳动的女职工”。由于不符合上级减人精神,该厂不敢宣传动员,转而采取了连哄带骗的方式让女工们签字。一个车间党支部委员对她们说,“签名报上去,可以给你们办手续”。女工们误以为是办粮食的手续,都签了字。随后该厂便以女工们“自愿”回家为由,按照车间上报的名单,批准了148名女工的退职,并迅速办结了手续。事到此时,女工们方才知道被骗,群情激奋,“你们扯着让我们签名填表,说给办粮食,结果是让我们退职?”有十几名工人酝酿去北京请愿,十几名工人到市人委告状,要求恢复工作。事情闹得不小,“对全市的减人工作造成了非常不好的影响”^⑥。

除了“偷梁换柱”,一些企业以“指标优先,政策放一边”的方式,尽可能少减本单位职工。调查发现,“动员职工还乡是按政策规定,还是按上级下达指标,许多基层干部思想不明确,一般认为完成了上级下达的指标就算完成了任务”。事实上,这并非基层干部“思想不明确”,而是其理性计算的结果。因为相较于本厂的实际情况,上级指标是没有还价余地的。如果本厂精简人数少于上级指标,也必须想方设法完成上级指标。但如果本单位符合精简要求的工人多于上级指标,也仅按上级指标计算的话,对习惯于“保存生产力”的企业自然较为划算。于是,很多企业不管本单位到底有多少符合条件的工人,上级报多少数字就按多少数字分任务,“尤其在生产任务较重的单位表现突

① 中共中央党史研究室《中国共产党历史》第二卷下册,中共党史出版社2011年版,第602页。

② 李中垣《八十述往》,天津人民出版社1998年版,第177页。

③ 宋景毅《天津市人民委员会工作报告——天津市第四届人民代表大会第二次会议》(1962年7月4日),津档X0053-Y-000904-15。

④ 中共天津市委《关于进一步精简职工和减少城镇人口的工作计划》(1962年6月8日),津档X0033-C-000099-03。

⑤ 《国民经济的调整工作和当前任务》(1962年3月28日),《周恩来选集》下卷,第381页。

⑥ 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第七期(1962年6月7日),津档X0199-C-000941-01。

出”。比如,电业系统天津分局得到500人的减人任务,公司很快完成了任务并宣告精简完成,但事实上1958年以后由农村来该单位的工人多达1000人^①。长城无线电厂初定回乡指标15人,但有条件回乡的71人。材料二厂初定指标42人,符合回乡条件的140人。河北区133个工厂按照主管上级的指标,安排回乡1783人,但1958年以后这些厂来自农村的新职工共有2877人^②。

这些困难与问题还表现在单位减家属的阻碍重重。虽然市人委“4·14指示”要求“职工家属、社会居民及社会闲散人口,凡有条件回乡的,要尽量动员他们回乡”^③,但执行起来难度很大。首先,由于这次动员范围有所扩大,天津又是一座移民城市,这就造成某种程度上的人人自危。有人议论说“谁乡下没有亲戚、朋友,要照这样动员,天津市就剩不下人啦”,市民群众对家属还乡抱有同情^④。其次,计划经济时代,单位是个熟人社会,这就极易产生类似于乡土社会中人与人之间互益性的“关系”与“照顾”。因而,许多单位在精简职工的初始阶段中,不敢放开手脚,对结合动员职工家属还乡统筹安排不够,少数单位甚至没有把动员家属还乡工作提到议事日程上来。市人委办公厅不敢动员,报称单位295名家属中“有条件回乡参加农业生产的”仅68名,但“即使在有条件还乡的一部分家属中,也还存在一些实际困难”。群众基础不牢,单位又不尽全力,从全市范围看,“总的看来,动员职工家属还乡进度很迟缓。”^⑤

二、精简的基础 “精简小组”、“摸清底细”与“将困难说透”

为克服以上困难,天津市进行了设立精简小组、摸底调查、宣传教育等三项工作。这些工作在过往的类似运动中也有出现过,但这一次无论在开展深度、广度,还是针对性上都有很大不同,也为后续的动员准备了组织与群众基础。

天津市委将过去成立的减人办公室扩大为中共天津市委精简委员会,工作职责由“反映、调查”提升为对精简工作的“统一管理”。市精简委员会设置了办公室、接待室,成立了综合组、安置组、劳动力调整组、户口管理组与检查组^⑥。综合组负责综合情况、掌握进度、整理资料、反映问题及有关减人行政工作;安置组负责规划安置出路,以及各项具体的安置工作;劳动力调整组负责全市各系统之间、各区之间的劳动力调整顶替工作,以及相关问题的监督、检查;户口管理组负责全市各种户口迁入工作;检查组负责检查全市各系统、各区减人工作进度情况和政策贯彻情况^⑦。相应地,各区也成立了精简委员会,各系统成立了精简办公室,分别管理本区和系统的精简工作^⑧。在隶属关系上,各区精简委员会受市委精简委员会和区委领导,各系统精简办公室受河北省对口系统精简领导小组和市委精简委员会双重领导^⑨。

天津市精简委体系及其运作方式并非自创,而是严格按照中央精神架构起来的。中央“五月决定”曾要求“减人的日常工作应当集中在各级精简小组及其办公室。各级精简小组及其办公室既

① 《关于工会基层干部对减人和生产问题的反映》(1962年),津档X0033-C-000099-09。

② 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第十一期(1962年6月23日),津档X0199-C-000941-01。

③ 《市委批转市委减人领导小组“关于一九六二年继续减少城镇人口、精简职工工作的意见”》(1962年4月14日),津档X0033-C-000099-01。

④ 《谦德庄动员家属回乡的工作情况》(1962年7月28日),津档X0199-C-000941-01。

⑤ 中共天津市委精简委员会《关于动员职工家属(包括干部家属)还乡的几点意见》(1962年7月19日),津档X0199-C-000941-08。

⑥ 《中共天津市委精简委员会通知》(1962年7月14日),津档X0198-Y-001039-03。

⑦ 天津市精简委员会办公室《通知》(1962年5月31日),津档X9055-C-000185-13。

⑧ 中共天津市委河北区委党史研究室编《中国共产党天津市河北区大事记》,1998年内部出版,第170页。

⑨ 《关于建立河北省文教精简领导小组的通知》(1962年6月19日),津档X0198-Y-001039-02。

是党委的指导机构,又是政府的工作机构,应当从各部门抽调得力干部充实加强,迅速有效地直接处理减人中发生的各种具体问题;某些问题必须转由其他机关处理的,由精简小组或办公室责成他们及时办理。”^①上述这段话实是对“领导小组”这一中共动员机制核心部门数次还乡工作的一次能力总结与提升:第一,既是“指导机构”,又是“工作机构”,实现了党政合力,在非常时期有利于高度集权与高度权威的统一;第二,“抽调得力干部”,从历次工作的传统可知,这个“得力干部”一般都是各单位的实职实权干部,他们加入小组,对协调各单位服从小组指挥起到了组织保障的作用;第三,可以“直接处理具体问题”,说明“领导小组”在运动过程中,在工作范围内具有全权,这是中共运动式治理打破科层制与“本位主义”壁垒,效率最大化的一种赋权;第四,“责成及时办理”,则表明“领导小组”对各单位的精简工作具有工作范围内的最高监督权。类似的领导小组在前几次动员还乡工作中也都有出现,但未有这次这般设置之细与级别之高。集运动范围内最高领导权、指挥权、干涉权、监督权与协调权于一身的精简领导小组能够为解决前文中的问题起到不小的作用。这正如斯坦福大学社会学系周雪光所言:“随意干涉权和运动式治理有着极强的动员能力和突变能力,有利于突破常规束缚,转变已有方向,有助于(暂时)打破地方性壁垒和利益割据。”^②而在1962年精简工作中,各级精简小组的设置正是这些能力的组织保证。

精简小组建立后,工作即进入了摸底调查环节。市委对基层单位在这一环节中可能出现的“思想保守”问题提出了警告:“各级领导应迅速组织力量,按照市委减人的‘二十五条’,迅速地彻底地摸清底细,摸清具体情况,从而及早把减人计划落实下来”^③。为防止基层单位出现“偷梁换柱”等现象,组织上高度重视摸底调查环节的落实。从市委“二十五条”难易度看,“1958年以后进城农村新职工的情况”是其中最清晰、也最易操作的“硬杠子”,因此各单位的调查摸底也将其主要精力放在了这一时限上^④。从向精简办公室汇报的材料看,各单位需要上报的摸底调查情况包括但不限于:1961年底有多少1958年后来自农村的新职工?1962年上半年已减了多少?尚有多少?计划当年再减多少?需缓走的有多少?属于技术骨干、专门人才、奇缺工种及有特殊困难需要保留的有多少^⑤?调查清是为了动员走,因此除了上报的摸底情况,各单位还要内部掌握这些还乡对象“对于回乡的思想反映是什么?他们有什么实际问题?”等^⑥。

具体到一个单位,一般采取的做法是一面向还乡对象本人了解情况,一面向还乡对象老家了解情况。对还乡对象原籍较集中的地区派人联系,对分散的地区信函联系,以求“尽量做到情况落实,逐人落实”。派人(信)联系的方式过去历次动员工作中基本上很少使用,主要原因是工作成本太高。敢使用这种方式,说明这次精简工作政府确实是“下了最大的决心”了。与原籍所在地联系,效果之所以明显,是因为只要掌握了还乡对象老家的情况,两相对照,就不怕职工找借口、说假话。天津市荣生针织厂派出6人往2省、36县做调查。调查工人刘某某^⑦时,厂里一面向其本人了解情况,另一面派人去刘某某原籍所在的农村调查。经过20天、6个人与其谈话30多次,刘某某总是坚持母子不和、夫妻关系不好等不能还乡。而在原籍的调查发现刘某某说的并非事实,老家亲属不仅不

① 《中共中央、国务院关于进一步精简职工和减少城镇人口的决定》,中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集(1949年10月~1966年5月)》第40册,人民出版社2013年版,第220页。

② 周雪光《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》2012年第9期。

③ 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第十一期(1962年6月23日),津档X0199-C-000941-01。

④ 需要说明的是,为了和“一九五七年底以前来自农村的职工”区别清楚,上级提出“五八年以后来自农村的新职工,系指五八年以后从农村来津参加工作的职工。五七年以前来津而在五八年后参加工作的不应计算在内。”

⑤ 天津市文教委员会《文教系统精简委员会“关于当前几项精简工作问题”的通知》(1962年9月10日),津档X0198-Y-001039-06。

⑥ 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第十期(1962年6月19日),津档X0199-C-000941-01。

⑦ 遵照学术伦理,本文中引自未刊档案中的普通人名均以“某”或“某某”代替,特此说明。

存在关系不和的问题,而且都盼望他回去。最后组织上请其母亲及村干部给他来信劝说回乡。刘某某收到信后只得缴械投降“你们的办法太有意思了,我骗不了你们”^①。在内外结合,逐人了解后,政府再对确定的回乡对象分类排队,将其分成容易动员的、动摇的和坚决不走的三种类型。最后根据分类情况,研究不同的动员方式。

摸底结束后,精简进入了宣传阶段。为了抓好宣传,天津市要求各口、各区都要设立宣传报告员^②。1960年动员还乡时也曾有过宣传,市委宣传部分还为此印制了宣传提纲,但效果并不好。这是由于当时的宣传主要建立在“进一步宣传当前大好政治经济形势和继续高举三面红旗的基础上”^③,而将问题仅归为灾情的影响^④。现实与宣传的反差让群众不理解,甚至有质疑。有群众就问,既然形势大好,为何还要动员还乡呢?组织学认为,“公共形象良好的政府倾向于否认实际上的不良表现,因为这会给政府一贯正确的形象抹黑,于是在事故发生后,政府的各个部门互相推诿责任,淡化事件的严重程度,把人为的失误归咎于自然灾害”^⑤。1949年建政后,中共的执政可谓处于“凯歌行进的时期”,作为一个“公共形象良好的政府”,此时确实还很难转急弯而直言“大跃进”的政策失误。

由于1960年政府还在鼓吹“大跃进的成绩是主要的”,“最困难的时期已经过去了”,1962年后却提出要更大规模地减人,很多干部、群众对困难形势心理准备不足,对精简政策存有抵触。有工人讽刺道“困难到头,还要减油,形势好转,减人减产。”^⑥在大规模宣传之际,刘少奇已预料到群众的思想会出现混乱,他提出“只说最困难的时期过去了,为什么你们还要减少城市人口,还要关厂,这是怎么搞的呀?这个问题要跟同志们说通,说不通就不好。”^⑦1962年5月,中央以党内文件形式下发《关于减少职工和城镇人口的宣传要点》,称目前财政经济严重困难的原因既有“三年多灾荒的严重影响”,也有“领导工作中的缺点、错误”。为此,天津市下发的《宣传要点》中,开篇即向群众坦承“国家经济存在着严重困难”,这些困难有“人民吃的、穿的、用的都不够,生活水平下降”,“工业生产所需要的原料、材料、燃料和电力都不够,工厂不能全部开工,许多工厂陷于停工、半停工的状态”等。更为重要的是,《要点》罕见地对天津市委工作做了批评“这几年我们对于党的实事求是、群众路线、民主集中制等优良传统,坚持和发扬不够,对许多问题缺乏调查研究,没有坚持从实际出发,没有很好地同群众商量,听取和考虑群众的意见,在前一段时间,还对成绩看得多,对问题和困难估计不足,存在着官僚主义和主观主义。”^⑧

中央之所以要各级宣传部门“将困难说透”,是希望民众重振对官方宣传的政治信任。所谓政治信任,是“公民对于政府行为正确、恰当并符合公益的信心,它包括对政治行为的信任和对政治机构的信任”。政治信任与政府控制力密切相关,“政治控制的负效应是媒体公信力和政治信任度的降低”^⑨。胡乔木后来回忆说,当“大跃进”遭遇挫折后,公开报刊的宣传作用逐步减退,因为说了假

① 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第十八期(1962年7月14日),津档X0199-C-000941-01。

② 中共天津市委精简委员会《关于建立减人工作组和宣传报告员的意见》(1962年7月3日),津档X0283-C-001145-01。

③ 中共天津市委宣传部《大力动员农村来津人口还乡,积极支援农业生产》(1960年10月13日),津档X0109-C-000427-11。

④ 天津市委《关于继续深入贯彻以农业为基础的方针,全民大办农业、大办粮食的意见》(1960年9月2日),津档X0053-Y-000816-03。

⑤ 周雪光《芝加哥“热浪”的社会学启迪——〈热浪:芝加哥灾难的社会解剖〉读后感》,《社会学研究》2006年第4期。

⑥ 《关于工会基层干部对减人和生产问题的反映》(1962年9月),津档X0033-C-000099-09。

⑦ 《目前的经济形势到底怎么样》(1962年5月11日),《刘少奇选集》下卷,第445页。

⑧ 《关于减少职工和城镇人口的宣传要点》(1962年6月8日),津档X0199-C-000888-01。

⑨ Tianjian Shi, “Cultural Values and Political Trust: A Comparison of the People’s Republic of China and Taiwan”, Comparative Politics 33, No. 4 2001. 转引自刘伟伟《政治、市场与党报的影响力》,香港《二十一世纪》2009年10月号。

话或过头话,“有些几乎完全是捏造的”,“有些事我们在里边起了推波助澜的作用”^①。减少“官僚主义和主观主义”,向群众说实话,才能重拾受到伤害的“媒体公信力”与“政治信任度”,而信任度的提升实为群众支持国家的心理基础与响应前提。

不过,由于将“困难说透”的宣传方法为“大跃进”以来所未有,转变很大,一些做宣传的干部难以适应,甚至感觉尴尬。因为“大跃进”时期宣传“形势一片大好”的正是他们^②,现在上级要讲“严重困难”,还得他们去讲,如何说得出口呢?当时就有宣传干部抱怨“原来讲最困难的时期过去了,现在又说还有严重的困难,都是领导上说的,领导好说,我们可难办了”。有的说“今后领导上不要乱讲”,“没有把握的话别说”^③。为给宣传员们释惑,组织上提出先前“最困难的时期已经过去”与现在说法不矛盾,因为那“是指政治上来讲的”,从经济上讲则是“还没有过去”,因而“克服困难的办法一是增产,二是节约,而节约最快最有效的是减人。”^④为给宣传员们鼓劲,各区都抽调力量,组成工作组,派出一批科长级干部去基层做宣传。如河西区抽出120名区科长以上干部担任报告员,11名负责人下街道。和平区抽出报告员200人,其中区委部长以上干部18人。南开区抽出106名干部,组成8个工作队。新的“解释”使得宣传逻辑上不至于太前后矛盾,而各区领导干部的深入基层,也让一线工作的宣传员们感觉有了主心骨,“从而增强了基层干部的信心,鼓舞了士气。”^⑤

宣传采用了报告、座谈会、黑板报、广播等动员方式,造成了声势,“最近一个时期以来,精减还乡问题已成为人们思想中经常考虑的主要问题之一”^⑥。由于执行了在群众中将“困难说透”的精神,许多工人听了报告表示“过去做报告总是形势大好,与实际对不上号,这次中央把造成困难的原因和困难表现在那里,都讲的清清楚楚,而且检查了缺点,承担了错误,心里感到豁亮了,痛快多了”。有的工人说“党把国家的困难都诚心诚意的交给大伙了,我们就应当分担国家的困难”,也有的人讲“这回敢说话了,领导上说了心里话,我们也说说心里话”^⑦。从效果上看宣传增强了受众对政府的信任,消弭了职工群众对减人、回乡的不满情绪,有利于进一步动员的开展。

三、动员的技巧:激励与压力

建立小组,摸清情况,改善宣传,这都为后续的动员工作打下了较好的基础。不过由于城乡差距、工农差距的存在,“认为种田没出息,回乡没有前途,怕被人瞧不起,怕农村生活苦受不了”等“老问题”依然存在^⑧。“利益”与“道理”的冲突,不是单靠宣传、教育与“觉悟”可以解决的。因为“在这里住得好好的要往乡下去,这事搁在谁身上也不行”^⑨，“你们别说好听的,我就是不走”^⑩的还是大有人在。而这,显然需要更为复杂、细致的动员技巧的介入。为了更好地对1962年精简的动员工作有所说明,我们从天津市某校办工厂老工人白某某全家回乡的个案出发,对其进行剖析。

① 《谈当前宣传问题》(1958年12月29日),《胡乔木谈新闻出版》,人民出版社1999年版,第287页。

② 最典型的例子莫过于在1959年7月天津市经济形势学习活动中,面对群众的“疑虑和误解”,宣传干部们强调“1958年大跃进的伟大成绩是肯定的,不可贬低,这是本质,是主流,至于经济中某些失调现象和工作中某些缺点以及当前的困难,则是局部的暂时的,也是前进中出现的问题,由于经验不足也是不能完全避免的。这些问题与成绩比起来,只不过是十个指头与一个指头的关系。”见中共天津市人民委员会《通知》(1959年7月10日),津档X0053-Y-000758-11。

③ 《关于工会基层干部对减人和生产问题的反映》(1962年9月),津档X0033-C-000099-09。

④ 第三商业局《关于当前精减职工情况及问题的汇报》(1962年6月5日),津档X0283-C-001145-23。

⑤ 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第十六期(1962年7月12日),津档X0199-C-000941-01。

⑥ 市人委办公厅人事室《市人委机关精减工作摸底情况》(1962年6月16日),津档X0053-C-001792-01。

⑦ 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第十六期(1962年7月12日),津档X0199-C-000941-01。

⑧ 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第十七期(1962年7月12日),津档X0199-C-000941-01。

⑨ 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第二十四期(1962年7月28日),津档X0199-C-000941-01。

⑩ 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第二十期(1962年7月21日),津档X0199-C-000941-01。

白某某,1951年进厂,五级铸工,其爱人1956年来津,夫妻2人育有4个孩子,均随父母由农村迁入天津。1958年其妻、子曾被动员还乡,但未走。1961年政府动员家属还乡时他们又“顶住”未走。1962年精简摸底阶段,虽然老白是1958年前来津,但参照“二十五条”中“1957年年底以前来自农村的职工,凡是能够回乡的,也要动员回乡”的新规定,单位认定白本人属于“能够回乡”者。自然,老白的家属也就更应随同回乡。

何谓“能够回乡”,具体到个人,单位领导显然拥有较大的裁量权。实际上,老白是否严格符合“能够回乡”这一条件并不是特别重要。因为一旦组织上确认某人需要回乡,个人并没有太多的选择空间。老白面对的校办厂领导,他们既指挥本单位的摸底调查,也负责对群众传达中央、省、市精简文件精神,还执行具体的动员工作。虽然上级也提出要“把党的政策原原、本本、逐条、逐项的交给群众”^①,但实际上很难做到。从我们在天津档案馆看到的文件号看,当年下发的精简文件大多数是密级文件,精简政策甚至精简新闻都不许登报,“精简指标一般掌握在各校减人工作领导小组,对各系、科、处不要平均分配,更不要和群众见面。”^②对于信息的高度垄断,使得被减对象和动员干部处在信息不对称、地位不对称的差级位序上。所以,老白在与“组织”的博弈中,并没有多提自己或家属是否符合还乡条件,不是不敢提,而是无从提。

虽如此,不仅老白的家属,老白本人显然都不愿意回乡。为动员老白全家尽快离津,单位首先通过情感方式,由籍贯农村的工人杨某某、籍贯天津的张某某、曹某某以及厂领导、街道干部轮流对其劝说,“坚持耐心、说服教育”,拉近情感,也造成舆论压力。老白在与杨某某等“谈心”中埋怨说“离开农村很久,农活拿不起来了,人口多,回农村生活有困难”,“回乡才拿六个月工资不够安家的”,并提出“箱子坏了,回家没柴烧”。由于清楚他的同事们是“厂里”派来的,老白的这些“困难”似乎是说给工友听的,实际是讲给“厂里”听的。一旦通过工友之口获取了老白的反馈要求后,“厂里”再给老白摆出利益关系,“帮他算了经济账,说明不要比别人,早走比晚走强”^③,并明确告诉老白“57年以前参加工作的职工按退职处理”,同时尽可能满足老白提出的诉求,派木工修好家具,承诺解决回乡路费等。这样做,“厂里”既给了双方面子,又按图索骥般作出利益诱导,老白的回乡就会顺理成章。走之前,老白对单位领导说“组织上对我们照顾的无微不至了,非常感谢千万不要送我们了,回乡后一定好好生产,不辜负党的一片苦心。”^④从老白还乡的经历中可以看出,这次动员,组织上已较为熟稔地运用了经济与非经济激励的动员方式。

所谓经济激励,即是在动员工作中利用还乡对象寻求经济补偿的心理,“抓经济生活中的有利条件,抓解决问题的有利办法,使政治工作与经济工作结合起来”,促使动员对象作出政策实施者期望的行为选择。老白还乡中的修家具、给路费就属于这种激励方式。不过,由于这种方式简单易学,省时省事,经济激励手段易出现泛化、过度化的趋势。如,南开区渤海无线电厂元件车间工人田某某,要求领导上帮助解决100元欠款和32张工业品购货证,领导上给解决了;田又提出家中无房向厂里要木料,厂里又送了檩条;田再提出盖房要花钱,厂里又给了他250元现金。市精简委批评说“动员职工回乡必须严格按政策规定办事,不能用多给东西多给钱的方法代替深入细致的思想工作”^⑤。不过,由于市里面同时也要求“对于还乡有实际困难的,则着重帮助他们解决实际问题”

① 天津市河西区《关于精简职工、压缩城市人口的工作安排》(1962年),津档3-1-86-10。

② 《文教系统减人工作的补充意见》(1962年5月31日),津档X0199-C-000941-03。

③ 虽然该则材料没有详细说明什么样的“经济账”,不过从其他档案中可以发现,所谓经济账,“从回乡、下乡的人员讲,还可以种些晚庄稼,多参加一些劳动,好参与秋收分配。”见郝洁轩《坚决完成压缩城市人口精简职工的任务》(1962年),津档X0053-C-001799-02。

④ 《文教口减人工作情况简报》(1962年6月26日),津档X0198-Y-001039-14。

⑤ 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第十二期(1962年6月28日),津档X0199-C-000941-01。

题”故而,上级组织难以彻底反对“给东西给钱”,反对的只能是“多发”,因为“这样造成还乡人员提出无理要求,浪费国家开支”^①。但“多发”的界限并不明确。在对渤海无线电厂的批评过去1个月后,市精简委将工段小组帮助三炼工人邵某某在老家盖房子的事迹树为“帮助解决实际问题”典型予以了表扬。给田某某盖房子“浪费国家开支”,而给邵某某盖房子却是先进动员典型,孰是孰非,可能连市精简委也没有完全闹明白。所以,纵观整个精简过程,由于国营企业并不严格的成本核算,加之递升的精简难度和上级压力,“经济激励”甚至“多给”的“经济激励”依然是动员工作中重要的手段。

奥尔森在其名著《集体行动的逻辑》中提出“经济激励不是唯一的激励;人们有时候还希望去获得声望、尊敬、友谊以及其他社会和心理目标”,“因此必须考虑以下可能性:当不存在经济激励驱使个人为集团利益作贡献时,可能有一种社会激励会驱使他这么做。”^②奥尔森实际上将激励分成了非经济激励与经济激励两种,但却忽视了两种激励手段并存性的可能。具体到1962年动员工作的情境中,这种经济激励外的非经济激励,表现为“情感激励”与“荣誉激励”。“情感激励”,主要体现在利用工友、同事、亲戚、同乡去“谈心”,做说服工作。老白还乡中同事的劝说即属于此种方式。上级把这一经验概括为“亲帮亲、友帮友、师帮徒、骨干帮一般、知己找知己、同乡找同乡”。北洋纱厂精简对象路某某本人坚决不回乡,多次动员无效。后经了解,家属委员会的董娘既了解路家的情况,又经常帮助解决生活困难,在路家很有威信。于是,政府就派董娘去做路家的动员工作。董娘以路家的困难为切入口,帮助他们算账,聊回乡的好处。情感所产生的信任让路某某夫妇最终被董娘所打动并同意回乡。临走前,路家还要与董娘合影留念,感谢董娘对他们一贯的关心和照顾。组织上认为“通过动员对象的知己去做工作是有有效的办法”^③,这是因为“知己”的情感纽带所链接的信任优势起了激励的作用。除了情感激励外,另一种非经济手段的“荣誉激励”也被予以了强调,并以“欢送会”、“光荣榜”等形式表现。市委要求做好欢送工作,成批走的可开较大的欢送会,个别走的也要通过小型座谈会等方式欢送,要使还乡对象感受到组织上的热情和温暖,从而形成个体层面的光荣感。在组织欢送会的同时,还要求张贴回乡光荣榜,烘托气氛^④。

老白一家在前几次动员工作中“还几次找领导大哭大闹”,这次竟然“全家六口都愉快地回了乡”,显然经济激励与非经济激励的动员技巧功不可没。除此之外,政治压力的持续性在动员工作中的作用同样不可小觑。政治压力的持续性对天津市及其基层单位有多大决心、多大压力与多长时间成本考量从而愿意把动员工作推动到何种程度起了关键性作用。正因1962年精简时从中央到华北、河北省、天津市层层不断的会议、文件、批评等的政治压力,使得前几次还有敷衍搪塞的基层政府、单位,这次无论在时间成本还是经济成本上都不得不“下了最大决心”。政治压力的持续性不仅影响着领导干部们,也博弈着底层人民的“智慧”与“无奈”。天津市人委办公厅交际处一职工在动员其家属还乡时声称老婆怀孕,快要临产,提出“等生了小孩再走”,结果一拖数月之久,也无动静。后又说是难产(实际不是难产,是不足月),向单位借了150元,还是不走。数月不走,但运动并未结束,在持续的政治压力下单位就不得不再动员,该职工最终无奈只得承认“原打算借故拖延时间,企图达到不走目的的”。他们的做法和老白家前几次的做法很相似,若换成从前,也都有成功“顶住”的可能性。因前几次工作政治压力的持续性相当有限,只要“顶一顶”,上级对他们的压力就

① 天津市民政局减人办公室《一个月来减人工作的情况、问题和今后意见》(1962年5月17日),津档X0065-C-000323-03。

② [美]曼瑟尔·奥尔森《集体行动的逻辑》陈郁等译,上海三联书店、上海人民出版社1995年版,第70~71页。

③ 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第二十六期(1962年8月2日),津档X0199-C-000941-01。

④ 《减人工作通讯》第四期(1962年5月23日),津档X0199-C-000941-01。

减少,工作稍一放松,人就可能留下^①。1962年精简工作刚开始,很多基层职工依然认为“减人是一阵风,刮过去就完了”,从而“存在着侥幸过关思想”^②。不过,这次动员工作政治压力的持续性之久之强,使得无论是动员干部,还是动员对象,都感到与前几次还乡工作比已“大不一样”了。

四、行政配合手段的增强

在本文前述诸位职工精简的案例中,其单位都还算符合市委指示,进行了“细致耐心”的动员。但短短几个月要说服那么多人还乡,况且1962年精简“好走的都走了,剩下了‘搅泥户’,说服动员也无效,讲形势又不是万能药”,因此动员到后期,“顶牛”现象较为普遍^③。一些单位要求上级组织有个“原则意见”,实际上就是要强制手段^④。有些干部说得更直白“能不能搞强硬措施,搞报名批准,卡粮,卡户口。”^⑤但限于政权合法性的需要,政府对“强迫命令”始终保持高度警惕,一再强调“反对任何强迫命令的做法”,凡有发现都尽量予以制止与纠正。不过,不允许“强迫命令”,这并不意味着精简工作背后没有硬性的制度安排。精简中“柔性”的动员手段,与背后不断强化的国家行政力量等“硬性”的制度安排是一体两面的。在1962年精简工作中,这种硬性的制度建设主要体现在粮食管理、户口管理与劳动力管理上。

“粮食是有关国计民生最重要的物资,任何人都不能一天离开粮食而生存”^⑥,中共早在入城不久就已认识到粮食在城市管理中的重要性。从1953年起,天津市从对面粉实行计划供应始,通过粮食统销、定量、票证管理等手段,逐步建立了一套控制城市人口的粮食管理方法。在户口管理上,1955年天津市公安局制定了《从户口方面限制外地人口盲目流入津市的办法》。1958年“大跃进”前夕颁布的《中华人民共和国户口管理条例》第10条第2款更是从国家法律的高度对从户口方面限制农村人口进城的政策与实践予以了确认^⑦。户口与粮食管理的开展,标志着天津市“开始执行控制市外迁入、尤其严格控制农村人口迁入的政策”,这对限制外来人口进城起了作用^⑧。但“大跃进”运动开展后,这些建立不久的管理制度就受到很大的冲击,并陷于混乱。这种混乱不仅体现在政府管理部门对吃粮人数与户籍人数掌握不清,就连工厂自己也很难弄清楚本单位到底有多少“吃饭的人数”,这直接导致了“实际由外地招来的临时工控制上很是困难”^⑨。为此,从1961年开始天津市除恢复并严格“大跃进”前建立的相关粮食、户口管理制度外,还开展了数次以核实城市人口、核实粮食供应为主要内容的“双核”工作,有力配合了精简工作的开展。

1961年7月,天津市发动15000多名干部、民警、积极分子,对全市所有的吃粮人数进行普查核对^⑩。数据汇总后,再将所有职工的粮食定量全部张榜公布,让群众互相监督。通过1961年的“双

① 如:天津市公安局在1958年上半年动员工作中,已还乡的958人也基本上是由于春节前局领导重视,层层动员压力下的结果。春节后领导压力有所减轻,由于“春节后全市动员工作开展的很差,因而受到一定影响,订了日期的不但不走,已走的现在又回来的16户43人”,见天津市动员还乡办公室《关于动员流入城市农民还乡生产的总结报告》(1958年5月16日),津档X0053-C-001572-11。

② 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第七期(1962年6月7日),津档X0199-C-000941-01。

③ 中共天津市委精简委员会办公室《减人工作通讯》第十九期(1962年7月15日),津档X0199-C-000941-01。

④ 《关于工会基层干部对减人和生产问题的反映》(1962年9月),津档X0033-C-000099-09。

⑤ 三商局《局系统精简职工问题的汇报》(1962年8月8日),津档X0283-C-001145-25。

⑥ 《几个有关粮食政策问题的讲话》(1955年),津档X0095-C-000355-10。

⑦ 该款规定“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出手续。”见《中华人民共和国户口管理条例》(1958年1月9日),国务院法制局、中华人民共和国法规汇编编辑委员会编《中华人民共和国法规汇编》(1958年1月~6月),法律出版社1958年版,第206页。

⑧ 李竞能编《中国人口(天津分册)》,中国财政经济出版社1987年版,第158页。

⑨ 中共南开区委《关于查实临时工人口情况的报告》(1958年12月18日),津档1-1-593-13。

⑩ 中共天津市委《市委关于核实市区人口和粮食供应的实施方案》(1961年7月3日),津档X0085-C-000003-56。

核”工作,天津市查出无户口无粮食关系的所谓“黑人”9420人,每月冒领粮食多达33万斤^①。这些人多是几次动员均“顶住”不走的应还乡职工、家属,有极少数还是由农村跑回城里投靠亲戚的。他们通过吃城市亲属单位多领、冒领的粮食,或者依靠挤吃家属粮、领取少量补助粮、自带部分粮票、挖野菜、买副食以及涂改粮本冒领粮食等办法维持生活^②。1962年精简工作开展后,天津市从5月20日至7月10日50天的时间里,再次开展了全市的“双核”普查工作。这次普查主要侧重于查实人口数,从而按实有人数供应粮食,做到人、粮相符,工种和定量相符。一旦发现对方属于还乡对象,就动员其回乡生产。在具体操作上,对于散居户口,以派出所或街道委员会为单位,在原有户口、粮食簿册基础上,逐户逐人地进行检查。对于集体户口,则以机关、学校、厂矿、企业为单位,由单位领导负责。在初步检查后,再进行复核。由于集体户口问题较大,对其还采取了固定民警责任区的办法,结合各单位的劳动、人事、工资等有关部门,由公安部门再按月核查。粮食部门还要把各单位核实以后的粮食供应数字通过人口、工种、定量、补助4个环节予以把关。由于在“双核”工作开展的同时天津市也调整了市民的粮油定量,进一步压缩了城市人口的粮油供应^③,两相结合,农村亲属长期借住城市的问题得到了有效管控。与此同时,公安部门与粮食部门还要定期交换情况,核对人、粮^④。户口登记与粮食配给相结合,使户口逐渐成为决定劳动者在城市能否生存下去的关键。此外,“1962年市外迁入的审批权上收到市公安局,严格控制迁入,从根本上扭转了建国以来人口迁移的自流状态”^⑤。于是乎,去天津市户口管理部门办事的人“都很火急,来后都要求马上解决,不能及时解决则表示不满”,具体表现在“不解决户口不走,软磨硬泡;有的态度强硬,追根问底;也有的当不能解决时,表示非常不满,要找领导,找市长。”人们之所以如此激动,正反映了户口管理与粮食管理挂钩后,政府对全市人口管理能力的强化。正如有单位所言“我们的人已到了,如果不能登入户口,吃饭问题怎么解决?”^⑥

个人能否在城市“吃饭”,取决于能否“登入户口”,而能否“登入户口”则取决于劳动力管理政策的松紧。由于各单位提供的临时工岗位为农村劳动力流入的重要渠道,1962年精简工作开展后,天津市取消了临时工岗位的社会招聘^⑦,并陆续辞退了各单位的临时工、季节工、合同工、家属工等^⑧。这些临时性岗位虽在精简结束后重新对社会开放,但依然“不允许从农村招临时工。”^⑨针对农村职工还乡所造成的劳动力缺口,天津市通过培养城市壮工、单位间调配工等办法予以解决。如塘沽区动员农村人口回乡后,装卸工严重不足。为此,1962年7月天津市建立了服务队,吸收500名城市青年做装卸工作。经过一年多的锻炼,将其培养成了身强力壮的装卸工人。他们扛运220斤重的货包,能坚持劳动8个小时,一年内完成的装卸量达70万吨。天津市劳动局据此认为,“城市需要的壮工,是能够就地解决的,城市依靠农村提供壮工的惯例,是可以改变的”^⑩。

① 《加强粮食管理,保证合理供应》,《天津政报》1962年第1期。

② 中共天津市委双核领导小组《天津市核实市区人口和粮食供应工作的总结报告》(1961年11月24日),津档X00850-C-000091-30。

③ 从1962年6月起,“各中等城市干部、工人、大中学校住校学生每人每月供油二两(十两秤),居民1.5两”,“现在口油定量高于上述标准的,一律压下来,低的不提高”。“香皂、肥皂的供应,原则上按中央规定执行。各中等城市,每人半年只供一块香皂或者一块肥皂,小城镇有就供,没有就不供应。”见河北省人民委员会《关于认真贯彻〈中共中央关于压缩食油销量和安排一九六二年六至十一月食油调拨计划的紧急通知〉的补充通知》(1962年6月14日),津档X0085-C-000115-01。

④ 河北省公安厅、粮食厅《关于核实城镇人口和粮食供应工作意见的报告》(1962年5月16日),津档X0085-C-000115-02。

⑤ 李竞能编《中国人口(天津分册)》,第159页。

⑥ 市人委《户口审查登记情况报告》(1961年),津档X0053-Y-000856-05。

⑦ 中共天津市委减人领导小组《有关减人工作的资料节录》(1962年5月18日),津档X0283-C-001145-15。

⑧ 天津碱厂志编修委员会编《天津碱厂志》,天津人民出版社1992年版,第448页。

⑨ 《关于1963年精减工作的意见(草稿)》,津档X0198-C-001753-01。

⑩ 《天津市劳动力调配处1963年工作总结报告》(1963年8月10日),津档X0084-C-000806-01。

在封堵“临时工”这一农村人口进城通道的同时,政府着重加强了“劳动力的集中统一领导”,以封堵农民进城的另一通道“私招乱雇”。首先,从1961年开始,政府收回了“大跃进”期间下放的劳动力招收、调配权,将其集中于市委,连劳动局都只能根据市委批示进行调配^①。其次,政府加强了对用人单位的工资基金管理。由于单位职工人数的增减、工资、奖励、津贴制度的变动,以及其他一切不合国家要求的工资支出,最终都要反映到企业的工资账目上来,因此加强了工资基金的管理,国家就能更好地防范企业“私招”。为此,从1960年1月份起,天津市全市范围内开始普遍实行工资基金管理试行办法^②。按照试行办法,“由银行按月给企业发放工资。如果出现工资基金超支超过一定比例,若企业不能提出正当理由,没有上级主管部门与当地劳动部门的同意,银行有权拒付”^③。银行控制工资基金后,一些工厂领导不由地感叹“过去,我们说要重视经济核算,重视财务,你把马、恩、列、斯和毛主席的话抬出来,大家还是不重视,有的甚至当了耳旁风。”^④天津电子仪器厂实行工资基金管理以后,充分感受到“货卖不出,人减不下来,就无法发工资”^⑤。由国家银行控制工资基金,从而有利于实现“贯彻国家的劳动计划,严格防止在计划以外增加职工”^⑥之目的,也有利于各单位更好地执行精简政策。

五、余 论

之所以要在1962年进行如此大规模的精简城镇职工工作,首先起因于“大跃进”时期特殊的城乡“推”“拉”力作用导致的“招之来”甚至“不招也来”的农村人口进城。其次是由于急转直下的经济形势,使得政府从缓和城乡经济角度出发,必须对其采取“挥之去”的办法动员还乡。不过,从前文工作起步的“一波三折”可以发现,国家的动员工作并不轻松。毛泽东时代,不同利益群体之间的差异以及以此导致的政策执行上的扭曲,过去常被研究者因模糊化处理而有所忽视。传统研究习惯于“中央部署——地方贯彻”的撰述思路,似乎从地方政府到基层单位的党团组织都是国家政策的“忠实代理人”。回到天津精简工作的历史情境中,我们发现由于角色与利益的差异,中央政府与天津市政府、天津市政府与基层区、街道之间都存在着行为选择上的张力,这种张力提醒我们各级“代理人”远非一个没有差异的整体。值得注意的是,这种当时被称作“地方主义”、“本位主义”的“代理人”问题不仅体现在国家与地方、地方与地方之间,“在国家同国营企业之间,在这一部分国营企业同那一部分国营企业之间也有矛盾存在。”^⑦这就使得企业从储存劳动力的目的出发,在动员还乡工作前,私招乱雇农村人口;动员还乡工作开展后,又试图用各种办法少减甚至不减农村工。在企业之间,则对劳动力外部调配持“保守”态度,不从“全市大局”出发,“互相卸包袱”。不仅在这次精简还乡工作中,在新中国初期动员还乡工作十几年的历史过程中,这些问题一直存在,只是程度的不同罢了。

为应对迟滞而被动的局面,政府吸取了十余年还乡工作的经验教训,强化“领导小组”权能,以“将困难说透”的宣传策略赢得群众政治信任,以经济激励与非经济激励的交相运用,并通过持续的政治压力加诸于各级部门、干部,最终促推了农民还乡的自我行为选择。而在种种国家柔性

① 《市委关于严禁从社会上招收新职工的通知》(1961年2月4日),津档X0085-C-000003-19。

② 《天津市劳动局1960年第一季度工作报告》(1960年5月9日),津档X0084-Y-000465-02。

③ 冶金工业部劳动工资司编《冶金工业企业劳动工资管理》,冶金工业出版社1980年版,第265页。

④ 《几个厂长对贯彻两个六条决定的体会》,新华社《内部参考》1962年6月16日,第3383期。

⑤ 《天津市电机局所属企业为什么发不出工资?》,新华社《内部参考》1962年5月25日,第3372期。

⑥ 《中国民用航空局工资基金管理暂行办法》(1963年9月24日),津档X0078-C-001791-06。

⑦ 薛暮桥《社会主义生产关系的内部矛盾》(1957年5月),《薛暮桥文集》第4卷,中国金融出版社2011年版,第236页。

动员的背后,则是粮食、劳动力、户口管理等行政手段从制度到实践上更密切的配合。据报,经过1962年的精简工作,天津市共动员出去12.72万人(其中回乡10.5万人),与迁入人口相抵净减10.2万人,完成压缩任务的100.69%^①。经过一年的调整,到1963年初,天津市财政收支实现了当年平衡,粮食供应的紧张状况得到了缓和,市场供应有所改善,物价趋于稳定,国家能力获得提升,精简还乡工作基本结束^②。

不过国家能力的提升并非单向而行,从本文看,它是在国家、地方、进城农民多方互动与博弈中逐渐成型的。换句话说,地方政府、基层单位、还乡农民面对国家所具有的行动能力,以及通过其与国家的互动调整行为选择,促使了国家做出从动员方式到行政制度的因应。简而言之,在精简工作的历史场景中,博弈各方都参与了制度的建构,也被制度所形塑,最终均成为了历史的一部分。

(本文作者 南开大学历史学院讲师 天津 300071)

[责任编辑:江俊伟]

^① 天津市统计局《调查统计报告》(1962年12月15日),津档X0095-Y-000946-13《关于控制城市人口增长和劳动力安排问题(资料)》(1963年8月4日),津档X0084-C-000806-05。

^② 《1963年非农业人口定量人口、定量水平增减变化情况分析》(1964年2月6日),津档X0095-Y-000946-28。