

# 新中国成立初期党对城市基层社会组织重构

高中伟

(四川大学 政治学院,四川 成都 610064)

**摘要** 新中国成立初期,中国共产党为实现对城市社会组织化调控的需要,展开了对城市基层社会组织重构工作。中国共产党针对不同的城市基层社会组织采取了不同的方法加以改造,彻底否定了保甲制度,依据实际情况建立了独具特色的街道办事处,改进了居民自我管理组织,成立了居民委员会,并对社会团体加以彻底改造。与此同时,中国共产党逐步建构了工会、青年团和妇联等群众组织,将党和国家的力量进一步渗透和延伸到基层的各个角落,进一步完成了对城市基层社会的组织化调控。

**关键词** 新中国初期;中国共产党;基层社会组织;重构

**中图分类号** :C91      **文献标识码** :A      **文章编号** :1002-3240(2011)12-0029-04

新中国成立以后,中国共产党面临百废待兴的时局,尤其是进驻缺乏管理经验的城市,后经过多方探索和思考,中国共产党逐步形成了通过对城市基层社会组织进行重构,并藉此在短时间内迅速实现有效的社会控制,从而成功地完成城市基层社会的重大转型,将动乱分裂的城市社会改造为符合社会主义发展目标的新型城市。本文力图分析中国共产党对城市基层社会组织重构,揭示建国初期城市基层社会组织重构的历史经验与现实启示。

## 一、新中国初期城市基层组织的现状与存在的问题

新中国建立初期,城市基层组织基本上是延续了传统的类型、结构和功能,全国政治组织的形式较为混乱,各种政治性组织层出,政治团体不仅众多,商会、行会林立,这些组织基本上被认定是妨碍新政权有效统治的,与新生政权的发展要求背道而驰。主要有以下几种类型:

第一、城市政治性组织与政治团体。新中国建立初期,全国基本处在保甲制度的管理下。保甲制度盛于抗战爆发后,国民党政府在其统治地区实行新县制,普遍调整国统区县以下各级组织,将原来的五级制改为县与乡镇二级制,区署改为县政府的辅助机关,保甲则构

成乡镇的细胞,并在县及其以下设立先参议会、乡镇民代表大会、保民大会和户长会议等民意机构。

1939年9月国民政府公布《县各级组织纲要》,1941年8月又公布《乡镇组织暂行条例》,保甲是新县制中最重要的内容。为向民众宣传普及保甲制度的知识,国民政府还组织编写了《保甲三字经》,在《县政》一卷一期上发表<sup>[1]</sup>。

在新县制时期,国民党试图将历史上保甲制度的多种功能融为一体,建立一种融自治与自卫于一体,发挥政治、经济、军事、文化教育多种作用的基层组织。在国民政府内政部的积极推动下,到1943年9月,有21省实现新县制。根据川、康、滇、黔、桂、粤、闽、浙、皖、赣、湘、鄂、豫、陕、甘、宁、青17省1942年底的统计,共调整县政府1119个,区署1853个,建立乡镇公所30470个,保办公处379681个,甲4118413个<sup>[2]</sup>。抗战胜利后,国民党为加强其统治,以便与共产党争天下,加紧要求各省整编和推行保甲制度,并将保甲实行情况上报国民政府。根据各省市上报的材料,1946年全国44个省市共计有54156个乡镇,631578保,6499670甲<sup>[3]</sup>。但是,最终国民党主权没有依靠保甲制度挽救其政权,反而,新政权上台伊始就立刻采取建立新的形式来稳固统治。

第二、商业性组织,以会馆、公所为代表。明清时期,活跃在各主要商路及各层级市场上的商人随之而

收稿日期 2011-11-06

基金项目 国家社科基金《新中国成立初期党对城市基层社会的重构研究》阶段性成果,批准号:08CDJ003。

作者简介:高中伟(1970-),四川万源市人,历史学博士,四川大学城市研究所成员,四川大学马克思主义学院教授,研究方向:城市建设、党史党建、马克思主义中国化。

结成以地域为中心,以血缘、乡谊为纽带,以会馆、公所为主要联络空间载体的商业性组织。有学者在研究上海的会馆(公所)时指出,其是“基于商业移民和传统的乡土观念,客籍商帮在沪地为了内部互助互济和对外竞争排难,而集资公建的同乡、同业祀神集会的庙宇式的馆舍和公约性的为工商业服务的社会组织”<sup>[6]</sup>。近代以后,又先后出现商界联合会、商会等具“法团”性质的新式团体。

第三,慈善组织。慈善组织是自古以来即早已存在的基层社会组织,以同善堂、清节堂、栖流所、养济院、育婴堂等为代表的各类慈善组织遍布中国的城市,是建国初期中国城市的一类重要基层社会组织。

近代以来,由于城市社会的异质性不断提高,新的职业、阶层、群体不断出现,由于城市居民间身份不同、职业不同,因而他们对社会统一的要求也各有不同,由此而设立的基层社会组织也各有不同,并且各种不同的社会组织系统相互交错,形成广泛联系的社会组织网络。近代时期中国城市的基层社会组织按其所属阶层主要分为五个大的类型:一是商人团体,其中,除早已存在的会馆、公所而外,到近代以后,又先后出现商界联合会、商会等具“法团”性质的新式团体;二是工人团体,除前近代时期已有的“帮”而外,到近代以后,最大的变化即是“工会”的出现;三是由以前的“士”阶层分化出来的各种类型的知识分子组成的自由职业团体,包括律师公会、工程师协会、医师公会等;四是由学生组成的各种社团组织,包括学生会、学生联合会等;五是帮会组织。

这些组织都有着相当数量的基层组织活跃在中国的大小城市,他们在城市基层社会中有着很大的影响,以宗教组织为例,自明末天主教传入中国以后,西方宗教便开始在中国城市传播,鸦片战争以后,来自欧美各国的西方宗教团体纷纷在中国城市中建立起其宗教组织,据统计,到1949年,西方天主教、基督教在上海建立的宗教组织便有天主教、中华基督教会、基督教复临安息日会中华总会、中华圣公会、基督教中华浸信会联合会、中华基督教卫理公会、中央基督教青年会、中华全国基督教协进会、中华基督教教育协会、广学会等几十个教会组织<sup>[7]</sup>。

## 二、新中国初期对城市基层社会组织重建的思路

解放之初,面对相对陌生的城市社会,如何对城市社会实行有效的治理以巩固新生的人民政权和保持城市社会的稳定,迅速成为人民政府所面临的重要时代课题,同时,也成为中国共产党执政能力的一次严峻考验。

(一)中国共产党以单位制作为城市基层社会组织主体的构建基础。新中国成立前夕,以单位为基础

的组织化模式已经成为中国共产党建设新中国的重要方式。1949年7月全国工会工作会议召开,这次会议明确规定了全国工会工作的中心任务,“就是在一年左右基本上把全国工人阶级,首先是产业工人组织起来。只有组织起来,才能胜利地担负起工人阶级在新民主主义中国的政权建设与经济建设中所负的领导阶级的历史使命。”<sup>[8]</sup>1949年9月30日,毛泽东在中国人民政治协商会议第一届全体会议的《中国人民大团结万岁》的大会宣言中讲到:“全国同胞们,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,建设独立民主和平统一富强的新中国。”<sup>[9]</sup>

各城市于解放以后,也都迅速建立起单位组织,并且使之成为涵盖城市政治、经济、文化、社会等主要社会生活领域的基干组织。以上海为例,到1951年底,上海市按工厂、企业、学校、机关等不同类型单位组织起来的人口已达到城市人口的三分之一<sup>[10]</sup>。到1956年以后,上海市的单位人口占全部城市人口的比重甚至达到三分之二<sup>[11]</sup>。单位的主要特征为通过将包括党群团体、军队、政府机构、国营企事业单位的公职人员全部纳入供给制的范畴而实现资源的充分利用和成员的全面控制<sup>[12]</sup>。

(二)以街居制对城市基层管理性组织进行重新定位。在建国前,街道以下,主要为保甲。各城市于解放之初,虽然宣布废除保甲,但为了稳定社会秩序和便于城市的接管,对保甲仍予暂时保留。按1949年1月3日《中共中央关于处理保甲人员办法的指示》:“对一般保甲长在短时期内仍须留用,使之有助于社会治安的维持”<sup>[13]</sup>。但是,对保甲的利用只能是暂时的,一旦秩序稳定下来之后,建立人民的基层自治组织便随之而提上议事日程。解放之初,曾在东北解放区城市和京津等较早解放地区的城市中仿造农村解放区的县、乡、镇、村建制而设立市、区、街、闾的过渡政权组织形式。然而,事实证明,这种政权组织形式并不适应城市集中的特点。

20世纪50年代以后的中国城市基层管理组织便主要是街道一居委会。按照新的制度设计,各城市的区级政府以下,并无政权组织的设立,但是,因为大城市人口多、占地广、社会情况复杂,在人民军队对城市政权进行接管的过程中,为了工作的便利,便于区以下设置了接管办事处,如上海市于各区的区接管会之下按3-10个保的范围内设立接管办事处,全市共成立102个办事处。其任务一是有步骤的取消保甲,二是直接联系群众,逐步建立居民福利性的组织<sup>[14]</sup>。

(三)中国共产党对各类社会团体的进行重新界定,加以改造利用。解放以后,由于“中国共产党最富雄心的目标之一始终是:主要通过群众运动、基层政

①与局限于以家庭为中心的农村“熟人社会”不同,城市生活的竞争激烈、充满风险等都使处于社会下层的劳工更迫切地需要群体的力量。在各类型的工人中便成立有手工帮、机器工人帮和地方帮,以及兄弟会、姐妹会等。参见《近代上海城市研究》第742-743页。

府中的代表、加入群众组织以及参与管理基层生产单位和居民单位,使每一个中国公民都投入经常性的、有组织的政治活动”因此,解放以后党也通过广泛的渗透来控制城市中“一切有组织的团体和一切规模的活动”<sup>[3]</sup>。

总的看来,中国共产党对政治性社团的改造是一个推倒重建的过程,即废除旧的组织,重新建立新的人民团体。

### 三、新中国对城市基层社会组织的改造与重建

笔者根据所掌握的文献资料和对建国初期城市基层社会历史状况的考察,认为当时经过改造的城市基层社会组织主要有三类:单位组织、城市基层地区管理组织——街居体系、社会团体。其中社会团体又可以分为多种类型,其分类的基本依据是中央人民政府内务部1951年公布的《社会团体登记暂行办法施行细则》。该细则将社会团体分为人民群众团体、社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团体、宗教团体及其他合于人民政府法律组成的团体<sup>[4]</sup>。

(一)彻底废除旧保甲制度,废弃旧保甲人员,建立自己的基层政权组织与群众组织,是新政权的必然选择。

建国初期,政府在基层派出所内设立民政干事,但随着城市基层事务的增多,民政干事的设置已无法实现街道一级基层事务的有效管理,其存在的弊端也日益显现。为了解决日益凸显的矛盾,中央与各级政府都在尝试引入新的管理机制。北京市作为全国的政治、经济、文化中心,其对于基层的管理做了大胆的设计与尝试。

首先,在北京市的草创实验后,全国普遍推行街道办事处作为区一级政府的派出机构,直接对城市基层进行管理。1953年6月8日,北京市市委书记、市长彭真向毛泽东及中共中央递交了一份《关于城市街道办事处、居民委员会组织和经费问题的报告》,在报告中认为除了城市应建立居民委员会外,还建议成立城市街道办事处。他指出,城市街道不需要再建立一级政权,而应当建立街道办事处,作为市或区人民政府的派出机关,把不属工厂、企业、学校、机关的无组织的街道居民组织起来,并逐渐使之就业或转业,以减轻区政府和公安派出所的负担<sup>[5]</sup>。报告还附有两个草案(《城市居民委员会组织暂行办法》、《城市街道办事处组织暂行办法》)和由内务部党组起草的关于解决居民委员会经费问题的办法。随后,中央会议原则同意了彭真同志的意见,随后由内务部发往各地征求意见。1954年12月,两个草案经过全国人大常委会审议,获得通过。同月,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》。北京市委1953年6月30日在《关于街道居民组织典型试验向中央和华北局的报告》中就建议,以每一派出所辖界为范

围,设立街道办事处,作为区人民政府的派出机关,并根据当时的条件,街道办事处最好和派出所合署办公<sup>[5]</sup>。”1954年夏,北京市各区相继建立了街道办事处。街道工作统一由区政府领导和部署,街道办事处和派出所还建立了经常的联系制度。此后,全国广泛铺开施行,逐步发展为一项完善有效的基层管理制度。

其次,在城市街道中,广泛建立居民组织进行自我管控。全国解放之初,各城市在废除保甲组织,弃用保甲人员之后,纷纷创建居民组织。由于中央没有统一的要求和规定,各城市充分自主,居民组织的形态各异。比如,北京市1949年4月废除保甲制,各保改称“街”,各甲改称“闾”,居民组织主要以“冬防队”和“防盗队”为主<sup>[6]</sup>。杭州市人民政府1949年12月1日,正式向全市发出《关于取消保甲制度建立居民委员会的工作指示》,翌年3月,全市就基本完成了取消保甲制并建立居民委员会的工作,成立居民委员会571个,居民小组3802个<sup>[6]</sup>。武汉市自1950年2月起就派出工作组着手建立称之为居民代表委员会的居民组织<sup>[7]</sup>。天津市开始建立了“街公所”,1950年3月根据居民居住状况,建立了居民委员会,居民委员会成为了“当地人民民主统一战线之组织”<sup>[6]</sup>。

上海市最早建立的里弄组织是居民福利组织。在上海市接管办事处存续的近一年时间内,共组织了里弄福利会36个,自来水管理组104个。1950年11月,上海市开始在全市范围内建立固定的群众组织——冬防队、冬防组。冬防队,是在政府主导下完成的,成为上海市居民委员会的前身。1951年4月20日,上海市召开街道里弄代表会,会议决定将人民冬防服务队改组为街道里弄居民委员会<sup>[7]</sup>。

街道、居委会的重建彻底改变了中国城市基层管理组织的属性及功能,并成为解放以后中国城市基层社会改造与重构的重要组织形式,有学者就此而总结指出:“基层组织展开了政治结构中的根本革新。基层组织的扩展使每一个中国人与政府政策发生关系,并可大规模地动员起群众的能量”<sup>[8]</sup>。

(二)解放初期新政权对于解放前的各类城市基层社会团体加以利用和改造。

第一,取消反动组织。1950年,新中国第一个公民结社的行政法规《社会团体登记暂行办法》以政务院名义正式颁布实施。该办法确立了社会团体的类别、登记范围、登记管理原则和体制。该办法明确规定,“危害国家和人民利益的反对团体”,予以坚决取消和打击。随即取消了反动党团和反动会道门等组织,各城市的帮会、一贯道、四川的袍哥等组织都属于打击取消对象,不仅组织予以解散而且对帮会的大小头目进行打击。

第二,对原有的旧社会团体进行整顿改造。这类社会团体主要是被定性为“封建性团体”的同乡会、同学会等组织,对其采取的措施促其自行解散和淘汰。对于同乡会、同学会它们有着一个从最初的承认到最后的消亡过程,这与新中国对其性质的界定有关。总

体上来看,各个城市新政权对它们的性质定位主要是负面的。1950年上海民政科总结工作报告团认为“上海解放前的各种团体,一般的系国民党反动统治的御用工具”,“会馆、公所、同乡会”则被一并划入“帮会性封建性团体”<sup>[19]</sup>。1951年7月15日上海市民政局开会讨论《社会团体登记工作计划》时,对于“旧的社会团体”中的“同乡会会馆公所等组织”则明确定性为“封建性团体”<sup>[20]</sup>。各级党委和政府主要采取不支持态度,促使其自行淘汰。

第三,建立新的人民团体。人民团体建立以及相应旧社团的整理,采取的是“归口负责”的方法,即由各业务单位自己建立,这些组织都实行全国统一领导,近乎行政组织<sup>[21]</sup>。建国后,中国共产党城市社会调控的基层组织体系,除了单位和街居组织外,那就是仿效解放区模式,在单位和街居组织内重新建立了工会、青年团和妇联等群众组织。这些组织有着全国统一的组织体系,在基层则以党的基层组织为依托,作为党的外围组织而存在。这些组织将单位和街居内的不同职业、年龄、性别的群众进一步组织起来,将党和国家的力量进一步渗透和延伸到基层的各个角落,进一步完成了对城市基层社会的组织化调控。各个城市解放后,迅速开展了新的人民群众组织的建立工作,主要包括工会、青年和妇女组织。例如,上海接管后短短的一年时间里,青年团就发展了6万多团员,组建了1901个团支部,工厂企业中有1158个团组织<sup>[22]</sup>。新成立的上海总工会根据新的工会组织原则把各种劳动者组织起来,组织了产业工会25个,基层工会委员会2555个<sup>[23]</sup>。成都解放后也迅即开展了群众组织的重建工作。1951年7月13日首批登记合格的社团通过社团字001号公告在《川西日报》上,主要的组织备案

参考文献:

[1] 四川省民政厅.保甲三字经[A].县政(一卷一期)[C].1942.  
 [2] 章伯锋,庄建平.中国社会科学院近代史研究所,中国史学会编:中国近代史资料丛刊之十三《抗日战争》第三卷政治(上)[M].四川大学出版社,1997.421.  
 [3] 全国各省市乡镇保甲户口总表[Z].南京第二历史档案馆,全宗号-2-1247.  
 [4] 郭绪.城市转型中近代上海会馆的特点[J].学术月刊,2003,(3).  
 [5] 杨红.教会在近代中国历史变迁的记录——上海市档案馆藏宗教资料介绍[J].学术期刊网.  
 [6] 把全国工人阶级组织起来——庆祝全国工会工作会议胜利闭幕[N].人民日报,1949-08-24.  
 [7] 建国以来毛泽东文稿(第一册)[M].中央文献出版社,1992.11-12.  
 [8] 上海市民政局.一九五一年街道里弄组织工作总结及今后任务的报告[Z].上海市档案馆藏档案:全宗号B168-1-765.  
 [9] 上海市委.关于里弄居民工作情况和今后建立城市人民公社打算的报告(1960年3月)[Z].上海市档案馆藏档案:全宗号A20-1-2.  
 [10] 杨晓明,周翼虎.中国单位制度[M].中国经济出版社,1999.  
 [11] 北京的黎明[M].北京出版社,1988.183-184.  
 [12] 上海市民政局.上海市民主建设工作总结(1951年)[Z].上海市档案馆藏档案:全宗号B168-1-163.

如下<sup>[24]</sup>:

成都市民主妇女联合会	民社育字第1号
成都市民主青年联合会	民社育字第2号
川西区学生联合会	民社育字第3号
成都市学生联合会	民社育字第4号
成都市总工会	民社育字第11号

值得注意的是解放初期,新政权并没有立即把慈善团体归为封建性团体,而是把它看作具有社会福利性质的社会团体。从新中国成立到1950年12月中央人民政府发布《关于处理接受美国津贴的文化教育、救济机关及宗教团体方针的决定》这一段时期内,政府都容许旧有慈善团体继续存在,民间慈善事业在一定程度上配合了政府的社会救助。然而,随着新政权新的意识形态的逐步确立,旧有慈善团体本身的封建性以及外国教会办的慈善团体所带有的侵略性和伪善性显然不符合新政权的价值观,这使得旧有慈善团体进一步丧失了其合法性基础,被国家干预甚至取缔就成为必然的走向。

#### 四、结语

建国初期,中国共产党依靠强大的政权力量构建了具有中国特色的城市基层社会组织体系,形成了具有中国特色的城市社会控制体系。建国初的城市社会组织体系的重构应该说是成功的,是从当时实际出发的与马克思主义相结合的一种较为成功的选择,它有效地实现了社会的全面整合,在较短时间内构建了新政权的社会基础。在强大的基层组织体系的保障下,中国共产党成功地将一个个动乱分裂的城市改造成社会主义的新型城市。

[13] (英)阿尔蒙德·小鲍威尔.当代比较政治学——世界展望[M].商务印书馆,1993.590;594.  
 [14] 中央人民政府内务部.社会团体登记暂行办法施行细则[Z].成都市档案馆馆藏档案:全宗号85-1-78.  
 [15] 北京市档案馆、中共北京市委党史研究室.北京市重要文献选编(1953)[M].中国档案出版社,2002.193-195;229.  
 [16] 韩全永.建国初期城市居民组织的发展及启示(之二)政体初定居委会终结保甲制历史[J].社区,2006,6(上):24;5(下):36;6(上):24.  
 [17] 高民政,郭圣莉.居民自治与城市治理——建国初期城市居民委员会的创建[J].政治学研究,2003,(1):100;101.  
 [18] (美)詹姆斯·R·汤森,布兰特利·沃马克,顾速,董方.中国政治[M].江苏人民出版社,1996.84.  
 [19] 本局民政处社团科一年来工作总结报告(1949年6月至1950年6月)[Z].上档档案B168-1-499.  
 [20] 郭圣莉博士论文.城市社会重构与新生国家政权建设[M].45.  
 [21] 社会团体概况专题报告[Z].上档档案B168-1-802.  
 [22] 解放日报社.上海解放一年:1949-1950[M].解放日报社,1950,上海图书馆馆藏.  
 [23] 范静思.上海民政志[M].上海社会科学院出版社,2000.312.  
 [24] 成都市地方志编撰委员会.成都市志 民政志[M].方志出版社,1997.191.

[责任编辑:周玉林]