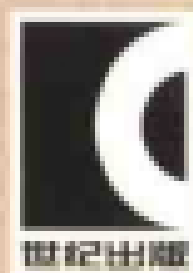


理论智慧与实践探索丛书

新中国成立初期 城市基层社会管理研究 以上海为中心的考察

杨丽萍◎著

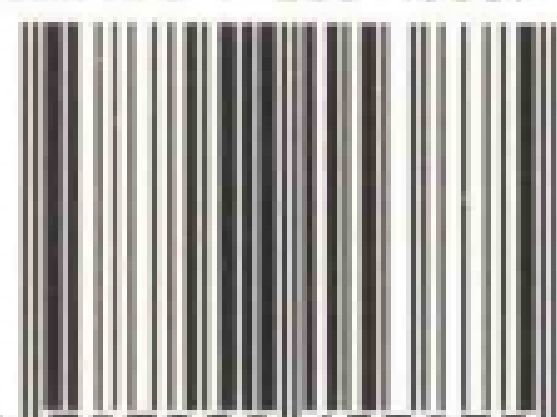
上海人民出版社



本书以新中国成立初期上海基层社会管理的历史过程为考察对象，系统呈现了基层社会管理体制从组织到制度的建构，从常态管理到问题治理的运作详情。研究表明，新政府借助全新的基层社会管理模式，不仅顺利完成社会管理的多重任务，还根治了主要社会问题，在低成本、高效率地进行基层社会管理方面成效颇丰。同时，由于对道德观、价值观进行了社会主义的改造和重塑，市民幸福感空前高涨，这些不仅稳定了基层社会，也巩固了国家政权。

上架建议：中国政治

ISBN 978-7-208-15387-5



9 787208 153875 >

定价：58.00元

易文网：www.ewen.co

新中国成立初期 城市基层社会管理研究 以上海为中心的考察

杨丽萍◎著

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新中国成立初期城市基层社会管理研究：以上海为中心的考察/杨丽萍著. —上海：上海人民出版社，2018
(理论智慧与实践探索丛书)
ISBN 978 - 7 - 208 - 15387 - 5

I. ①新… II. ①杨… III. ①社会管理-研究-上海
IV. ①D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 186775 号

责任编辑 鲍 静
封面设计 零创意文化

理论智慧与实践探索丛书
新中国成立初期城市基层社会管理研究
——以上海为中心的考察
杨丽萍 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 常熟市新骅印刷有限公司
开 本 720×1000 1/16
印 张 18.25
插 页 2
字 数 260,000
版 次 2018 年 10 月第 1 版
印 次 2018 年 10 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 208 - 15387 - 5/C · 573
定 价 58.00 元

杨丽萍

女，1975年生。2006年毕业于华东师范大学历史系，历史学博士。同年留校任教，现为华东师范大学马克思主义学院副教授、上海新四军历史研究会理事，2014年赴加拿大访学一年。主要从事国史、上海史研究，先后在《中共党史研究》《当代中国史研究》《社会科学战线》等全国重要学术期刊发表学术论文20多篇。主持并完成国家社科基金青年项目一项，参与国家社科重大项目等省部级以上课题多项，出版专著一部，参编多本教学科研著述。



本书由华东师范大学马克思主义学院资助出版

总 序

今年是马克思诞辰 200 周年,是《共产党宣言》发表 170 周年,也是改革开放 40 周年。这些“周年”碰在一起,当然有很大的偶然性;但重视逢五逢十的“周年”纪念,却可能是在现代社会相当普遍的有意选择。无论就马克思诞生以后的全球现代化过程而言,还是就党的十一届三中全会以来的中国改革开放过程而言,《共产党宣言》的那句话,“一切新形成的关系等不到固定下来就陈旧了”,可能在不同意义上都具有同样精妙的描述功能。在这样一个因为社会变革和技术变革的逐级互推而造成的“加速度”时代,特定事件的“周年”节点尤其是诸多相关事件的“同期周年”节点,可以说是为各自忙碌着的人们稍停脚步,把目光集中在一些特定现象、特定趋势和特定问题上,提供了特殊理由。

这套丛书就是在这样的背景下启动出版的。

丛书的名称是“理论智慧与实践探索”。就“理论智慧”而言,本丛书的最权威出发点当然是以 170 年前《共产党宣言》问世为标志而诞生的马克思主义理论体系;就“实践探索”而言,本丛书的最重要背景当然是 40 年前以确立解放思想、开动脑筋、实事求是、团结一致向前看的指导方针,把全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来为标志的改革开放事业。我希望,本丛书不仅与理论史和实践史的“宏大叙事”之间建立起非偶然的关联,而且通过逐年扩大的丛书作者群体的共同努力,使自身也成为多少年后的逢五逢十的“周年”活动的纪念主题之一。

“理论智慧”和“实践探索”并不是彼此隔离的;本丛书的最大特点,是在当代世界尤其是当代中国的改造世界的实践探索的基础上,进行包括“以马克思主义为对象的研究”和“以马克思主义为指导的研究”两个方面的认识世界的

理论活动。由这双重研究而得到的“理论智慧”，应该不仅提炼了马克思主义的思想精髓，而且也体现了中国传统智慧；为这种研究提供立足基础的“实践探索”，不仅仅包括迄今为止的奋斗经历，而且也指向从今往后的前进过程。我们希望，本丛书能在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，为实现中华民族伟大复兴、建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，作出应有的贡献。

本丛书的作者既是马克思主义理论的研究者，也是马克思主义理论的传播者。作为马克思主义学院的教师，“理论智慧”和“实践探索”的结合还可以从另外一个角度来理解：理论工作本身也是一种实践工作，教学实践也需要做理论研究。因此，本丛书名称所指的“理论智慧”，也可以产生于对“思政课程”和“课程思政”的教学实践的学术研究；而本丛书名称所指的“实践探索”，也可以体现为理论工作者对自身工作经历和经验的反思和总结。

今年既是改革开放 40 周年，也是“文革”后第一批大学生进校 40 周年。在丛书第一批著作的作者中，既有 1978 年与我同年进入大学学习的同事，也有那一年之后出生的同事。显然，改革开放以后出生的年轻学者，将很快成为这套丛书的主要作者。借着写这个序言的机会，我尤其想向年轻的同事们表达心愿，祝愿他们既能以这套丛书作为成长平台，也能为这套丛书的成功作出扎实贡献。

童世骏

2018 年 9 月 14 日凌晨

于苏州河边清水湾

目 录

总 序/童世骏	001
绪 言	001
第一章 上海解放初期的城市社会空间	011
第一节 基层社会概况	011
一、基层社会人口概况	012
二、上海城市基层社会空间的形成	021
第二节 城市基层社会的管理格局	027
一、传统基层社会管理的沿革	027
二、党对城市工作的认识及理念	035
三、接管前后的政治新走向	041
第二章 城市基层管理制度的构建	051
第一节 城市基层政权与管理体制的重构	051
一、全新政治统治格局的确立	052
二、基层社会管理模式的探索	056
三、街居制及其组织架构	066
第二节 基层社会管理实践的推展	077
一、基层社会管理的具体展开	078
二、基层社会管理效能的提升——以大众传媒为中心的考察	089
第三节 基层社会管理工作透视	098
一、基层社会管理的事务性工作	098

二、对于特殊社会群体的管理	111
第四节 社会信任的构建及其在社会管理中的实践	121
一、新中国成立前后基层社会管理空间社会关系概览	121
二、基层社会信任的重构	123
三、社会信任视野下的基层社会管理的实现	133
第三章 革故鼎新:基层管理体制的调整与巩固	137
第一节 强势政府与基层社会管理体制的共建	137
一、新旧递嬗中基层管理模式的转变	137
二、基层管理体制的网络结构	146
第二节 新旧交替中基层统治权威的角逐	154
一、新中国成立前上海社团组织的发展	154
二、新中国成立前民间统治权威及其控制格局的演变	158
三、新中国成立后新政府对基层统治格局的瓦解	160
四、基层统治权威的转换	166
第三节 基层社会中事务性管理的透视:以医疗卫生事业的建立为例	167
一、新中国成立初期上海卫生防疫事业现状	168
二、爱国卫生运动在上海	172
三、卫生防疫事业成效分析	178
第四章 过犹不及:基层管理制度发展中的失误	181
第一节 从消费性城市到生产性城市——高度一体化的城市社会空间的打造	181
一、新中国成立前后对城市属性的评判	181
二、上海从消费性城市到生产性城市的改造之路	184
第二节 城市转型过程中的社会管理问题探讨	190
一、街居组织行政化过度导致群众组织陷入事务泥淖	190
二、基层社会动员过度导致人力和精神力资源过饱和	193

三、政府介入社会生活过度导致社会生活政治化	197
第五章 新中国成立初期上海基层社会管理体制的效能分析	203
第一节 党的执政能力建设在上海的实践	203
一、执政能力建设之时空命意	203
二、执政能力建设在城市的实践	204
三、执政能力的考察	211
第二节 政府公信力建设及其效能考察	214
一、城市接管与政府公信力建设	215
二、新中国成立初期政府的公信力建设	219
三、政府公信力建设管窥	226
第三节 新中国成立初期市民幸福感考察	227
一、幸福感及其时代意义	228
二、访谈:20 世纪 50 年代的幸福感觉	230
三、20 世纪 50 年代上海市民幸福感探源	246
结 语	255
附 录	258
参考文献	271
后 记	282

绪 言

近年来,随着国民经济持续繁荣,社会发展多元化,社会管理难度激增。党中央、国务院就加强和创新社会管理作出了一系列重大决策部署。2002年11月党的十六大报告首次推出“社会管理”的概念,并将其与经济调节、市场监管、公共服务等并列为政府的基本职能之一。党的十八大提出要建立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制的理念。在“十三五”规划中,出于维护社会稳定的现实考量,同时也为了应对社会主义市场经济所带来的新挑战,党中央进一步提出了“加强和创新社会治理”,建立“共建共享”社会治理格局的目标,而党的十九大报告在重申这些主张的同时,增加了“共治”这一表述,体现出更为明确的“社会治理”的理念。

党中央将“社会管理”提高到“社会治理”高度的背后有着深层次的原因。其一,近40年来是中国经济发展最为迅速的时期。随着社会主体日益多元化,社会治理的任务日趋复杂繁重。其二,“矛盾凸显时期”到来。“十二五”以来人民群众日益广泛地享受到改革开放的红利,但一些利益群体之间的关系没有处理完善,导致一些社会矛盾的凸显。其三,随着社会利益主体和利益需求多元化,“历史上长期积累起来的深层次社会问题会凸显出来,而且还会出现新的社会问题 and 不确定因素,与原有的社会问题相互交织在一起,使得社会系统性的风险加大,或者说使得社会的脆弱性加剧”。^①

虽然“十三五”规划中提出了“社会治理”,但现行格局仍然建立在传统行政一元化的管理体制基础上。这一体制在某些方面遭到了诟病,诸如缺乏弹

^① 丁元竹:《对建立和完善社会管理体制的若干思考》,《中国行政管理》2007年第9期。

性以应付复杂多变的社会环境、社会管理体制不顺、运行机制不完善,管理主体、手段单一,法制化程度不够,智能化水平较低等。由此可见,“社会管理”向“社会治理”转型,不单单是提法上的变化,更意味着方法、路径和理念上的升级换代。但这是否意味着我们要放弃对“社会管理”的探讨呢,恰恰相反。

正如习近平说:“历史是最好的教科书。学习党史、国史,是坚持和发展中国特色社会主义、把党和国家各项事业继续推向前进的必修课。”我们党在领导革命、建设、改革进程中,一贯重视历史经验的借鉴和运用。^①对“社会治理”内涵、价值和路径的深入探讨正是建立在对“社会管理”深入检视的基础之上。^②更何况,在新中国成立后近70年的社会管理历史中,提到社会分化严重、社会矛盾突出,且社会管理最具有“治理”价值取向的莫过于新中国成立之初的上海,特别是在社会问题的处理上,“治理”意味十分浓厚。

众所周知,接管后短短几年间,曾被认为是“黑色大染缸”的上海就实现了全面的治理。尽管以今天的视野衡量,这种治理不尽然是良性的,但也不乏可圈可点之处,譬如,绵延良久的烟、赌、娼、黑等四大社会问题几乎绝迹,社会主义新风遍布上海大街小巷,社会秩序井然有序,几近做到“夜不闭户”、“路不拾遗”。

需要指出的是,新中国成立初期上海城市社会管理中表现出的治理取向是一种特殊历史时空下过渡性的特征。接管上海后,中国共产党在干部和执政资源极为有限的情况下,只能在社会管理中引入社会组织、企事业单位、基层群众组织等,从而使得社会管理主体呈现出合法权力多样性的共治特质。但这只是过渡性的状态,且不具备现代“社会治理”的其他诸多要素。因此本书依然采用社会管理一词,毕竟在20世纪50年代“全能政府”的构建过程中,政府主导的社会管理不仅是特征也是执政价值取向。

尽管如此,60年前,上海基层社会管理中出现的“治理”痕迹,还是为新时代推进社会治理体制改革和格局的创新提供了弥足珍贵的历史样本,值得我

① 《习近平总书记系列讲话精神学习读本》,中共中央党校出版社2013年版,第185、187页。

② 肖扬东:《国家与社会关系视域下的社会管理研究:一个反思》,《中共浙江省委党校学报》2017年第6期。

们深入探讨。

一、社会管理的概念

正如“社会”这一概念被严重泛化一样,“社会管理”本身的概念和疆域早已变得模糊难辨。在《中国大百科全书》中,社会管理是指,政府和社会为了促进社会系统协调运转,统筹社会资源,对社会系统的组成部分和社会生活领域及其发展过程所进行的组织、指挥、监督与调整。^①这样的定义实际上是从政治学的角度上阐发的。从社会学层面理解社会管理有广义和狭义之别,广义上,社会管理是由社会成员组成专门机构对社会的经济、政治和文化事务进行的统筹管理;在狭义上,社会管理仅指在特定条件下,由权力部门授权对不能划归已有经济、政治和文化部门管理的公共事务进行的专门管理。

如以上概念中所反映的,任何一种管理活动都必须由以下四个基本要素构成,即:(1)管理主体;(2)管理客体;(3)组织目的;(4)组织环境或条件。围绕这四大要素,立足于不同的视角,学界对社会管理的认识不一而足。特别是“社会治理”概念被提出之后,“社会管理”和“社会治理”便陷入长久的纠缠之中。事实上,从“社会管理”到“社会治理”,不仅是概念上的变化,还包含着理念、路径和制度等多层次的转变。由于两者存在更多的交集,因此必须厘清“社会管理”和“社会治理”的主要联系与差别。

就管理主体而言,“社会治理”的主体通常是多元化的合法性权力。但“社会管理”的主体也具有开放性,可以是国家或代表国家的政府,亦可以是各类具有相应能力的非政府组织。学界关于社会管理主体究竟是国家(政府)还是社会的争论向来分歧颇大,很大程度上在于社会管理的主体的应然和实然在历史的发展长河中具有不一致性。

从古至今,国家都要全面控制社会,但迫于现实条件,这样的意图很难达成。新中国成立之后建立起来的政府表现出浓厚的深入基层社会的取向,特别是在计划经济时代,政府对整个社会生活都实现了计划管理,政府也成为公民公共福利的唯一供给者。但一元化的社会管理并未覆盖所有的时间和空

^① 《中国大百科全书·社会学卷》,中国大百科全书出版社 1991 年版,第 301 页。

间,譬如上海解放之初,不到一万人的南下干部就不得不依赖旧社会组织乃至旧人员来维持社会的正常运转,因此,此时期社会管理的主体同样是多元化的。

就管理客体而言,“社会治理”的客体被认为聚焦于社会组织活力、预防和化解社会矛盾、健全公共安全体系等。但“社会管理”在实践中也并非无所不包,涵盖一切社会事务。更何况,“社会管理”的客体范围实际上是随着人类社会的不断发展,其场域始终处于变动不居之中。从农业社会演进到工业社会,村落聚居区发展为复合性的大型社区,这些分野都致使社会管理的客体始终处于一种动态的变化过程中。特别是新中国成立初期,诸如上海这样社会问题、矛盾突出和频发的特大型城市,“社会管理”的客体更典型地表现为“治理”对象。但随着国民经济的恢复和发展,特别是社会主义改造的进行,政府对基层社会的管控强化,“社会管理”实践理性又日趋明朗。

由此可见,廓清“社会管理”这一概念,不仅需要将其放置在特定的历史时空背景下进行切面剖析,更需要对它进行长时段考察,否则很难得到恰如其分的诠释。

对于本书而言,社会管理是指作为管理主体的政府对除了政治子系统、经济子系统、思想文化子系统之外的社会生活子系统组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制,以促进社会系统协调运转的过程。在这样的语境下,基层社会管理涉及的社会管理主体是以政府或以其为主导的社会组织;社会管理客体是排除了政治统治事务和经济管理事务之后的社会事务的管理。社会管理的具体内容是社会组织、社会事务和社会生活。社会管理是以街道办事处和居民委员会两级基层行政管理领域内的社会成员日常生活为范围的。

二、研究概况

目前,新中国成立初期城市基层社会管理的系统实证研究尚未出现。但近十年来,国史研究逐渐呈现上升态势,上海史的研究也由聚焦于民国部分向新中国成立后转移,特别是随着党中央对社会管理和社会治理的重视,区域微观层面的研究,以及专题性研究陆续出现,这些都为本书提供了坚实的理论和

史料铺垫。

1. 总体性研究

早在 21 世纪初,一些总体性研究论及社会管理问题。例如,李立志的《变迁与重建:1949—1956 年的中国社会》(江西人民出版社 2002 年版),该书以社会结构、社会生活和社会心理为分析的入口,从不同侧面展现了新中国成立初期这一段非同寻常的历史发展时期社会生活演变方面的深刻图景。师吉金的《构建与嬗变:中国共产党与当代中国社会之变迁(1949—1957)》(济南出版社 2003 年版)以独特的视角,透析了新中国初期社会变迁以及中国共产党对当代社会变迁所发挥的关键性作用。李友梅等的《从弥散到秩序:“制度与生活”视野下的中国社会变迁(1921—2011)》(中国大百科全书出版社 2011 年版)是一本跨学科研究的典范之作,本书最大的亮点在于著者努力超越“国家与社会”范式的理论想象,尝试从“制度与生活”的视角认识和理解三个问题,即,中国共产党在不同时期是如何获得社会的认同并使之接受自己领导的;不同历史时期中国社会的有效整合并处于有序状态的政治和制度基础是什么;党与社会在互动中是如何自我改变和自我调整的。

随着社会建设呼声越来越高,一些研究开始从理论维度探讨和梳理社会管理。卢汉龙的《新中国社会管理体制研究》(上海人民出版社 2015 年版)阐述新中国社会管理体制发展历程,分析了社会管理体制发展中面临的问题,提出了推进社会管理体制改革的思路、举措。陈辉的《建国初期城市基层社会治理的结构研究》(《南京社会科学》2014 年第 11 期)以“结构”为研究视角,探究了 20 世纪 50 年代国家政权对基层社会的形塑。

2. 微观区域研究

在总体性研究拉开大幕的同时,社会管理研究很快走向微观区域研究。学者甘慧杰在《从清末禁烟运动看上海华界的社会管理机制》(《史林》1998 年第 4 期)一文以禁烟运动为个案,动态性地考察了清末上海社会管理机制的特点。郭圣莉的《城市社会重构与新生国家政权建设:建国初期上海国家政权建设分析》(天津人民出版社 2006 年版)、《居民委员会的创建与变革:上海市个案研究》(中国社会出版社 2006 年版)先后出版,两部著作虽属政治学研究范

畴,但其中大量使用了档案文献资料,力图全面剖析新中国成立初期上海政权的运作模式及其历史成因。特别是第一部作品,全书细致地考察解放初期上海旧慈善团体、同乡会等社会团体的消失及居委会组织的创立历程,理论地再现了新中国国家政权在一个异质性程度极高的城市空间形成、发展并构建与自身适应的社会基础的历史过程。再有就是郭彦军的《近代上海社团发展及其社会管理意义研究》(上海交通大学出版社 2017 年版)一书,梳理了近代上海社团发展的基本面貌,论述了社团组织在近代上海发展中的社会管理功能和意义,探讨了社团发展的历史经验对当前社会管理体制创新的启示。

值得注意的是,近几年来,随着“社会管理”研究热潮的到来,更多微观研究放在除北京、上海以外的区域。例如谢正富的《社会发展进程中的社会管理创新——基于近代汉口社会管理模式的研究》(《求索》2013 年第 2 期)、何一民的《清代民国时期西藏社会管理的变迁与特点》(《江汉论坛》2014 年第 6 期)、段锐的《警察行政与南京城市社会管理述论》(《江西社会科学》2017 年第 8 期)等。

3. 专题性研究

社会问题的治理不仅是社会治理,也是社会管理的重要内容。随着国史和上海史研究的深入,学者们越来越多地聚焦社会问题的研究。苏智良的《上海禁毒史》(上海三联书店 2009 年版)是对近代以来不同时期上海禁毒斗争的总结,其中第七章“建国初期上海的禁毒运动”对当时的禁毒运动过程成效进行了全面的解读。邱国盛的《现代化进程中上海市外来人口管理的历史演进(1840—2000)》(中国社会科学出版社 2010 年版)是国史中社会管理研究的代表性之作,该书以上海为个案,全面而深入地论述了近代以来上海外来人口管理的历史过程。拙著《从非单位到单位——建国初期上海非单位人群组织化研究(1949—1962)》(华东师范大学出版社 2010 年版)引入了单位研究中的社会调控理论,以微观和宏观两种视野对 1949—1962 年发生在上海非单位人群身上以单位化为特点的组织变迁进行了全景式的描述,以阐明社会调控体系重构过程中,人、组织与国家之间的关系。阮清华的《上海游民改造研究(1949—1958)》(上海辞书出版社 2009 年版)从上海游民收容改造的视角,考察