

新中国成立初期城市基层旧职员的留用与改造^{*}

——以广州市保甲人员为中心的讨论

连文妹

摘要:新中国成立初期,随着华南地区的快速解放和城市接管建政复杂性和紧迫性的显现,干部队伍数量不足、质量参差,且相互纠葛的问题因而凸显,连带导致了城市基层政权稳定性和建设性的不足。在此情况下,利用和改造旧职员,尤其是保甲人员,成为新政权维持社会秩序的一个现实选择。新政权根据广州的特殊情况和保甲人员的特点,在强调保甲制度落后性和剥削性的同时,循序渐进地予以废止;在认识到保甲人员工具性和帮凶身份的同时,因势利导地利用和改造;最终通过居委会等基层组织和劳动干部群体代替旧组织和旧职员。这一改造策略和行动保证了转型时期政权的平稳过渡和民众的更好认同,为城市其他工作的开展提供了政治保障和群众基础。

关键词:广州市;城市旧职员;保甲人员;接管建政;社会改造

DOI: 10. 11714/jssysu. sse. 202604008

1949年3月,中共中央根据解放战争的发展形势,在七届二中全会上正式提出将工作重心从农村转移到城市的问题。中国共产党进入城市后能否顺利接管城市、实现政权平稳过渡,是关系革命成败的重大政治问题。刚刚解放的城市金融混乱、物资短缺、市场波动、治安不稳,中共面临着前所未有的城市治理难题。加之,中共长期以农村为革命根据地和斗争中心,相当一部分干部对城市社会缺乏了解。因此,在解放之初社会情况十分复杂、接管任务异常繁重,且干部队伍严重不足、城市工作经验缺乏的情况下,继续留用并改造旧职员,成为中共进入城市后接管建政的权宜之策。

学界相关研究主要集中于中共接收与安置旧人员的主要政策、实施情况及历史作用^①。也有学者从动态视角,探讨旧职员对中共政治认同的嬗变历程,以及中共对旧政权公务人员处置政策的理论源泉和演变过程^②。具体到保甲人员的留用与改造,则主要是在研究城市居民委员会这一基层组织的过程中进

^{*} 收稿日期:2026—01—16

基金项目:国家社会科学基金青年项目“新中国成立初期华南城市政权建设研究(1949—1952)”(21CDJ022)

作者简介:连文妹,中国人民大学中共党史党建学院(北京100872)。

① 郝先中:《一九四九年新中国建立前后上海对旧人员的接收与安置》,《中共党史研究》2004年第1期;范小方、常清煜:《新中国建立前后对旧政权公务人员的安置——以南京、上海为例》,《当代中国史研究》2009年第6期;陈金龙、李依睿:《新中国成立前后毛泽东对旧政权公务人员的争取与安置》,《求索》2020年第5期;杨凯:《北平解放初期对旧人员的接收与安置》,《北京党史》2023年第2期;田圆:《1949年南京市接管和安置旧人员工作研究》,《党的文献》2024年第6期。

② 崔丹:《上海旧职员对中共政治认同的嬗变历程(1949—1956)》,《党的文献》2016年第6期;曹佐燕:《“胜利负担”:中共对旧政权公务人员处置政策的演变(1945—1952)》,《史林》2017年第2期;林凯歌:《“打碎”与建政:再谈新中国成立前后“旧人员”问题》,《上海党史与党建》2024年第5期。

行相关论述,未能展开更为深入细致的讨论,亦未涉及华南城市的相关情况^①。

鉴于华南地区特殊的历史背景、独特的地理位置和显著的经济特征,政府采用较为温和的方式接管城区基层政权,暂时留用保甲人员等基层旧职员,令其协助处理基层社会事务,维护城市社会稳定,确保政权平稳过渡,这是新中国成立初期华南城市基层政权建设与社会改造的重要组成部分。本文以广州旧职员中的特殊群体——保甲人员为主要讨论群体,探讨新政权如何在循序渐进地废止保甲制度的同时,因势利导地利用和改造保甲人员,进而审时度势地培养新的干部队伍,构建起新的基层社会组织,保证政权的平稳过渡和基层民众的更好认同。

一、华南城市接管建政与保甲人员留用

随着解放战争的节节推进,迅速接管新解放地区的城市政权成为中共亟需解决的重大政治问题。1949年8月1日,中共中央正式决定成立新的华南分局^②,任命叶剑英为第一书记,张云逸、方方分任第二、三书记,负责广东、广西两省和港澳地区的工作。要迅速且顺利地完成华南地区艰巨繁重的接管建政任务,首先必须组建一支可靠的干部队伍。鉴于当时华南地区干部严重短缺的实际状况,除中共中央派遣一批南下干部外,华南党组织还抽调并培训了一批地方干部和知识分子干部,他们共同构成了华南城市接管建政的中坚力量。然而,这些干部力量远远无法满足华南地区城市接管工作的需求,新解放城市干部匮乏、组织薄弱的现象依旧十分突出。

1949年9月16日,方方在关于支前工作的报告中明确指出,由于“干部不足,经验缺乏”,导致支前工作困难重重,难以满足大军南下解放华南的要求^③。11月12日,华南分局常委委员赖传珠在分局常委会上进一步指出,这些干部“不是全套的,而是临时凑起来的,因此有很多缺陷,以这样的干部情况接收广州这样大的城市,不但感觉量不够,而且感到质素弱”^④。从当时的现实情况看,新政权难以在短时间内培养出大批既熟悉党的接管方针和城市政策,又具备相应城市工作能力的干部队伍。而旧职员对各部门事务最为熟悉,具备较强的专业能力,其中有不少人是有一技之长的专门人才。继续留用国民党政权的旧职员,维持社会秩序和巩固新生政权,成为中共的权宜之策。

早在1949年3月,中共中央就要求各级人民政府在接管过程中,“应采取留用一切有用人员的态度,绝不可轻率地把他们开除赶走了事,而应细心地和他们讨论如何改造思想作风为人民服务及解决他们

① 杨丽萍:《从废除保甲制度到建立居民委员会——以新中国成立前后的上海为例》,《党的文献》2010年第5期;高中伟:《建国初期居民委员会制度形成的历史考察——以1949—1956年成都市为个案》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2011年第5期;张济顺:《国家治理的最初社会空间——二十世纪五十年代前期的上海居民委员会》,《中共党史研究》2015年第10期。

② 1949年4月,中共中央决定调整长江以南的中央派出机构,将香港分局改为华南分局,分别由方方任书记,尹林平任副书记,机关由香港迁至梅县。8月1日,为解放广东省,中共中央决定建立新的华南分局,机关设在解放后的广州。为了行文方便,本文所指华南分局为新的华南分局。

③ 《华南分局关于支前工作的决定——支前工作的意义、任务、困难及具体布置》(1949年9月16日),中央档案馆、广东省档案馆:《中共中央华南分局文件汇集(1949.4—1949.12)》,内部出版,1989年,第195—196页。

④ 《华南分局常委会议记录》(1949年11月12日),中共广东省委党史研究室等编:《叶剑英与华南分局档案史料》上册,内部出版,1999年,第44页。

家庭困难的办法,以便能争取大批旧职员为我们政府工作”^①。9月,中共中央进一步指出,新解放城市在处理旧人员时,应根据北京、上海、杭州等城市的经验,采取十分慎重的态度,不能简单地用裁撤遣散的方法解决^②。华南城市在接管的过程中较好地执行了中央的上述指示。9月底,叶剑英在赣州干部会议上明确提出,在城市接管中“对被接管单位的旧有人员的处理,是一个重要问题,不能采取漠不关心的态度”^③。10月14日,华南地区的中心城市广州和平解放。21日,军管会宣告成立。当时到军管会报到的国民党政府旧职员有1667人,其中1247人被留用,占报到总数的74.8%^④。

迅速接管城市基层组织、维护社会稳定,是保障其他工作有序开展的关键。在形势紧张、任务繁重而干部不足的情况下,对基层社会最为了解且工作经验丰富的城市基层旧职员,成为完成此一任务而必须加以利用的重要力量。保甲人员是其中不可忽视的一个群体。新中国成立前,广东省政府将保甲的组织方式改为10进制。即户设户长,每10户为1甲、设甲长1名;每10甲为1保,设保办公处,配置1名保长、1名副保长和2名干事;若干保组成联保,设首席保长1名^⑤。到1949年6月广州市保甲组织增加为556个保、8618个甲和79个联保^⑥。据此推算,其时广州大约有10921名保甲人员。如此庞大的基层管理队伍宛如一张巨大的组织网络,遍布广州的各个城区和街道,对基层民众实行严密的控制和监视。也正因为如此,国民党在大溃败前夕仍决定在广州施行保甲五户联保联坐之法,企图通过强化这一基层组织作最后的挣扎^⑦。

除了保甲人员之外,城市基层的旧职员还包括伪区公所人员和旧警人员。从广州市基层旧职员的情况来看,接管队伍入城之后,除了一部分伪区长逃跑以外,其余旧职员和各保甲长基本都留下来了。当时,包括伪区公所旧职员在内的旧政府人员共有2020人,旧警人员共有4884人^⑧。显然,保甲人员的数量远远超过其他两部分旧职员。他们在长期工作中已经深入基层社会,产生了深远的影响,成为新中国成立初期基层政权建设和社会改造中无法绕开的一个重要群体。在广州各城区的接管工作以及区政府的组建过程中,政府不仅一再表明对保甲制度及其人员的态度,还反复宣传解释废除保甲制度的原因和意义,更是将处理保甲制度及其人员视为基层政权建设的重要工作^⑨。同样地,城区公安分局在户籍管理、设立派出所以及组织治安小组等工作过程中,也面临着如何处置保甲制度和保甲人员的问题^⑩。

① 《中央关于对旧职员的处理原则的指示》(1949年3月22日),《中共中央文件选集》第18册,北京:中共中央党校出版社,1992年,第193页。

② 《中央关于旧人员处理问题的指示》(1949年9月),《中共中央文件选集》第18册,第460页。

③ 《叶参谋长在赣州干部会议上的讲话——关于广东情况和今后任务》(1949年9月23—24日),中央档案馆、广东省档案馆:《中共中央华南分局文件汇集(1949.4—1949.12)》,第237页。

④⑧ 《广州市人民政府接管工作总结报告》(1949年11月底),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,广州:广东经济出版社,2009年,第104,104—105页。

⑤ 广东省地方志编纂委员会编:《广东省志·民政志》,广州:广东人民出版社,1993年,第35页;广州市地方志编纂委员会编:《广州市志》卷10,广州:广州出版社,2000年,第436页。

⑥ 广州市地方志编纂委员会编:《广州市志》卷10,第436—437页。

⑦ 《广州市实施保甲五户联保联坐办法》(1949年8月16日),中共广州市委党史研究室、广州市档案馆编:《广州解放史录》,广州:广东人民出版社,1999年,第209页。

⑨ 《关于区工作的几个问题决定》(1949年11月15日),《市委1949年各区接管工作初步总结》(1949年12月10日),《关于建立区人民政权的决定》(1949年12月),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第91、114—115、119页;民政局:《民政局三个月工作总结》,广州市人民政府秘书处编印:《广州市政》第4期,1950年3月15日,第15—16页。

⑩ 公安局:《关于公安小组工作的初步总结》(1950年),公安局三处:《关于建立派出所工作的初步总结》(1950年),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第240—241、248页;公安局:《一年来的户籍工作》,广州市人民政府秘书处编印:《广州市政》第11期,1950年10月30日,第47页。

正因为如此,广州市第一届各界人民代表会议决议将“解散保甲,改为街闾组织,以推行政府政令”列为全市工作的主要任务之一^①。而解放之初,军管会派到各城区的接管干部十分有限,每个区大约在3至5人不等,区政工作中干部“不敷分配的困难”十分明显^②。在此特殊情势下,暂时留用数量众多且熟悉情况的保甲人员,协助接管工作、安定社会秩序,成为新政权因应时局的现实选择。

二、保甲人员在特殊时期的特殊作用

按照马克思主义的国家学说,“工人阶级在获得统治时,不能继续运用旧的国家机器来进行管理”,而“应当铲除全部旧的、一直被利用来反对它的压迫机器”^③。作为传统的基层社会组织 and 基层管理人员,保甲制度及其人员是彻底打碎旧国家机器的重要组成部分,理应成为新政权首先废止和迅速清理的对象。1949年1月3日,中共中央明确提出了保甲制度及其人员的反动性质和总体处理原则,要求:“市区政府工作人员,分区召集原有的全区保长除罪大恶极者外到区听训,首先指出保甲制度是国民党反动统治的基层机构,必须废除,保长是国民党反动政府指派的,是国民党反动派统治人民压榨人民的工具和帮凶,应该受人民的审查,有罪者应受惩处。”^④这是政策定位,也是对其身份的明确。华南分局对保甲人员的定位,大致是“他们不是地主阶级的当权派,就是地主阶级当权派的爪牙”^⑤,因而是打倒的对象。

但彻底废除保甲制度并非一朝一夕之事。其时,解放战争势如破竹,新解放地区大量国民党官兵溃逃,匪乱问题严重威胁着城市社会秩序,必须对“所有接收国民党机构的全部人员,包括军队官兵、政府员工和工厂职工全部收容起来,一个也不要遣散”^⑥。鉴于广州是国民党统治根基深厚的新解放城市,新政权在接收广州城区保甲组织时采取了较为审慎的态度,对保甲人员进行教育改造而加以留用。1949年11月10日,叶剑英在华南分局常委会议上指出,进入广州之后面临的问题主要有三个:“一是治安问题,二是组织生产问题,三是发动群众的问题。现在最突出的是治安问题,根据大家的反映,这个问题不解决,我们的许多工作都无法前进,所以我们要集中力量迅速地解决这个问题。”^⑦这些问题在华南城市具有普遍性,是新政权首先要着力解决的问题,也是其留用保甲人员的重要原因。

为了维护新旧政权交替时的社会治安,需要暂时留用保甲人员等基层旧职员。由于广州地处海滨,毗邻港澳,水路交通便利,接壤珠江三角洲地区,其解放之初的“复杂性超过平、津、京、沪各地,土匪活动厉害”^⑧。国民党撤退时潜藏下来的反革命势力对这些股匪进行统编,进行各种破坏活动,一时匪特活动十分猖獗。加上接管干部,尤其南下干部对当地情况不了解、地理环境不熟悉和语言交流不顺畅,一切

① 《广州市人民政府一月来的工作和今后工作——朱光副市长在本市各界人民代表会上的报告》,《关于朱副市长施政、吴副政委治安报告的决议》,广州市人民政府秘书处编印:《广州市政》第1期,1949年12月,第11、59页。

② 《关于各区人民政府一年来区政工作总结》(1950年),广州市档案馆藏,档号:J200—A1.1—0005—006。

③ 《马克思恩格斯全集》第22卷,北京:人民出版社,1965年,第227页。

④ 《中央关于新解放城市对旧保甲人员的处理办法的通知》(1949年1月3日),《中共中央文件选集》第18册,第8页。

⑤ 《广东情况介绍——方方在赣州高干会上的报告》(1949年9月21日),中央档案馆、广东省档案馆:《中共中央华南分局文件汇集(1949.4—1949.12)》,第214页。

⑥ 《中共中央转发西南局关于贵州新区工作策略问题的电报》(1949年11月19日),《中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月)》第1册,北京:人民出版社,2013年,第113页。

⑦⑧ 《华南分局常委会议记录》(1949年11月10日),中共广东省委党史研究室等编:《叶剑英与华南分局档案史料》上册,第42、44页。

工作还未走上正轨,大批散兵游勇、失业游民充斥街头,烟赌之风盛行,抢劫盗窃案频频发生^①。如此严重的社会治安问题使广大民众感到恐慌,他们既不敢汇报有关情况,也不敢接近接管队伍。这不仅严重阻碍了接管工作的速度和效率,也使其他城市工作因脱离群众而难以开展,新生政权一度处于十分艰难的处境。如果这时迅速遣散保甲人员就会促使其因无出路而流落街头,成为城市社会新的失业人群,增加城市工作的难度。他们中的一部分人有可能转而联合国民党残余势力,进行各种破坏活动,“所以非把他们包下来不可”^②。与此同时,层出不穷的社会治安问题,仍暂时需要保甲人员继续各司其职,承担原有社会职能,保证新政权城市社会治理的有效实施,为其他城市工作的开展提供安定的社会环境。

为组织生产、维持发达的工商业基础,需要暂时利用保甲人员来配合工作。广东是全国工商业经济比较发达的省份,不仅工商业者在城市中占有相当比重,而且存在数量可观的华侨工商业,关系着海内外华侨的爱国统一战线工作。解放之初,城市工商业经济受到重大创伤,私营工商业歇业、倒闭现象十分普遍。广州1048家工业中,全部开工的只有22.5%,局部开工的占32.42%,全部停工的则占44.2%^③。因此,能否迅速推动国民经济的恢复与发展,保障人民生活基本需求,成为新政权面临的现实且紧迫的任务。为了减少不必要的开支,尽快恢复与发展生产,促进市场流通,保证物质供应,其他领域的改革相应暂缓了。这样,城市基层社会的管理工作与日常事务就只能暂时交由保甲人员继续处理了。此外,在城区接管过程中,保甲人员中的积极分子能够帮助接管干部全面掌握各区情况,实现迅速且有效地接管的同时,保证物质清点较为准确,协助追查分散隐藏的物资,为恢复生产建设提供物资基础。

为巩固基层、发动群众,也需要暂时利用保甲人员作为政府和群众的联结点。由于华南党组织长期处于敌后游击战争环境,党员人数十分有限,广大群众亦未能得到较为深入的动员和组织。在广东,解放之初发展最好的地方党组织的党员只有三四百名,全省3000万人口中有组织的群众仅占150万人左右^④。尤其像广州这样“群众工作基础很薄弱而又很复杂的大城市,要把广州接好管好,不迅速发动群众是无法完成任务的”^⑤。接管队伍进入城市之后,其干部无论在数量上还是质量上,都难以胜任城市的接管工作。新政权亦缺乏与广大民众的联结点,各项方针政策很难在短时间内准确传达至基层民众,民主建政工作一时发展迟缓。因此,如果进城之后立即采取强硬措施清除保甲制度及其人员,则会使城市基层事务无人管理而陷入混乱,群众动员与组织工作难以迅速展开,新政权在城市的处境将更为艰难。

总而言之,中共在解放之初基于稳定社会秩序、安定人民生活 and 巩固新生政权等方面的现实考虑,对城市基层社会的保甲人员采取审慎的处理态度。接收城市是为了管理城市,而“管理城市的总任务,是安定秩序,团结人民,进行恢复与发展生产建设”^⑥。要发挥保甲人员在城市管理任务中的积极作用,就必须改造其思想认识和工作作风,使其真正服务于基层民主政权的建设,确保新政权的政策法令深入基层民众当中,在社会安定的基础上充分发动基层民众,以民主建设推动城市生产的恢复与发展,建设

① 《叶剑英关于广州接收工作等向毛主席并华中局的报告》(1949年11月20日),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第94—95页。

② 《当前财经形势和新中国经济的几种关系》(1949年12月22日、23日),中共中央文献编辑委员会编:《周恩来选集》下卷,北京:人民出版社,1984年,第3页。

③ 《广州市人民政府一月来的工作和今后工作——朱光副市长在本市各界人民代表会上的报告》,广州市人民政府秘书处编印:《广州市政》第1期,1949年12月,第7页。

④ 《叶剑英同志工作报告提纲草稿——广东社会情况和一九五〇年几个重要部门的工作任务》(1949年11月1日),中央档案馆、广东省档案馆:《中共中央华南分局文件汇集(1949.4—1949.12)》,第284页。

⑤ 《广州市接管工作总结》(1949年),广州市档案馆藏,档号:J003—A1.2—0002—025。

⑥ 《叶参谋长在赣州干部会议上的讲话——关于广东情况和今后任务》(1949年9月23—24日),中央档案馆、广东省档案馆:《中共中央华南分局文件汇集(1949.4—1949.12)》,第237页。

社会主义新城市,展现社会主义新面貌。换言之,新政权在利用保甲人员为其服务的过程中,要把他们“放到新的环境中,使他们在适当的监督之下,在无产阶级警觉的监视之下,完成我们所需要的工作”^①。

三、分阶段循序改造与利用保甲人员

新中国成立前夕,中共中央根据晋冀鲁豫新解放区和济南市对保甲人员的处理经验,形成了较为成熟的有关城市保甲制度及其人员的处理方针。首先,明确提出要给保甲人员自新机会,但需要其立功自赎,同时严正警告:“如有知情不报,甚至身为窝主者,当严予惩处。但栽赃诬告,陷害好人者,亦应受反坐之处分。”其次,为了从心理上打倒保甲人员的旧身份认同,要求他们今后必须低首下心,为人民服务,如此方能“取得人民之宽赦,绝不准许藉人民解放军及民主政府招牌,招摇撞骗,作威作福”,否则一经发觉再不宽贷。最后,通过召开群众大会,使其了解党和人民政府的意图,号召他们对保甲人员进行全面监督。这些做法的目的,“是为了暂时利用保甲人员,而且是在民主政府的严密控制与广大群众的监督之下,暂行利用他们,这绝不是承认他们在民主政权系统中的合法地位”^②。中共中央明确了废除保甲制度,和对保甲人员利用、监督、改造的政策。基于形势的需要,华南城市遵照中共中央的上述通知,对“少数有重大罪恶行为,人人痛恨的保甲人员,应予逮捕法办。但对一般保甲长在短时期内,仍须暂行利用,使之有助于社会治安之维持”^③,采取稳步前进的方针对保甲人员逐渐进行改造。

首先,全面接管城市保甲组织,稳定保甲人员的思想情绪。按照叶剑英的部署,军事管制委员会是华南城市的主要接管机构,它几乎在各个城市解放后不久即告成立。军管会根据接管干部的工作经历与实际工作需要,有针对性地对他们进行分组分工,分别分配到城市各机构开展工作。城市保甲组织的接管工作是由民政小组负责的,他们基本是在保持原有机构和系统的基础上进行移交工作,方式较为温和。1949年10月21日,广州开始进行各区的接管工作。接管干部先是了解“全区的人口、工人、工商业伪组织机构及伪职员(包括警长、区长、保甲长等)、反动组织活动、伪机关驻地情况”,再通知基层旧职员前来报到,照常上班等候处理;并召开保甲长座谈会,对其进行训话和教育,宣布国民党保甲制度及其人员的反动性,要求他们“认清新政府的政策,改过自新,将功赎罪,与人民政府通力合作”,进而令其整理物资、档案、表册进行移交,配合完成接管工作^④。

在此过程中,接管队伍首先遇到且必须尽快处理的是稳定人心问题。在新旧政权更替之际,国民党政府旧职员的内心十分不安,思想情绪波动较大。他们对新政府的政策不了解,大多抱着观望和恐惧的心理,普遍存有个人打算、雇佣观点,一时不能适应新政权和新社会的需要。面对接管队伍的到来,有人事先“准备好一套,希望迅速交代以完责任”,消极应付的态度比较明显,也有请假不来、逃离岗位或要求辞职等情况。除了政治关系和思想问题以外,旧职员最为关心的是去留问题。他们大部分家庭负担重,希望能够被留用,但又害怕得不到新政府的信任和留用,担忧“留后薪俸及今后自己和家庭生活问题,是

① 《列宁全集》第36卷,北京:人民出版社,2017年,第6页。

②③ 《中央关于新解放城市对旧保甲人员的处理办法的通知》(1949年1月3日),《中共中央文件选集》第18册,第8—10,8页。

④ 《市委1949年各区接管工作初步总结》(1949年12月10日),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第114—115页;《各区工作综合报告》(1950年1月14日),广州市档案馆藏,档号:J200—A1.1—0005—008。

否送去学习,学习时间多久,学习后如何处理等”问题^①。为了安抚旧职员内心的不安,争取“人心向我”,广州各城区在接管中“首先稳定和改造旧人员及保甲长的思想情绪”^②。接管干部除了宣布接管命令、表明接管态度、反复宣讲入城纪律外,还多次组织保甲长召开会议,面对面说明新政权对保甲制度及其人员的政策要点,耐心进行情绪疏导和思想引导,使其逐渐放下心理负担。而接管干部在此过程中所表现出来的严肃和气态度、艰苦朴素作风和组织纪律性等优良品质,也在无形中影响和教育了保甲人员等旧职员。他们中一部分人逐渐消除了对新政权及其干部的疑惧,表示愿意接受改造、向新政权靠拢^③。

其次,分类处理保甲人员,有针对性地进行教育改造。广州市政府根据中共中央的指示,成立了专门的旧职员处理委员会^④。他们先是对旧职员展开全面登记工作,再对照旧人事表对他们进行全面审查,了解其思想动态、政治背景、文化程度、社会关系、工作能力和群众基础等各方面情况,进而分别不同情况给予不同的处理方式。具体来说:“对于暂时还不能任用或证据确凿的特务分子,则采用以下办法:1. 特务分子,送交公安部门处理。2. 可以改造教育的,办行政干部训练班集训,或送革命大学训练,或是介绍转业。3. 对一般无工作能力的冗员,可资遣回籍或裁汰。”^⑤如此,除了少数旧职员被清洗和遣散以外,其余绝大部分都可能在教育改造之后得以继续留用,较好地执行了中共中央和华南分局关于旧人员的政策。

早在广州市人民政府成立后不久,副市长朱光便明确表示,政府对旧政权工作人员“采取宽大的耐心教育的改造的方针”,在根据其才能予以任用的同时,着力改变其思想、态度和作风,使其为人民服务^⑥。为了提高留用人员的政治水平、思想水平和政策水平,新政权通过举办干部训练班、行政干部学校,将留用人员集中起来进行分期培训。其培训课程包括《论人民民主专政》《中国人民政治协商会议共同纲领》等党的重要文献,革命者的人生观等党的优良传统,以及形势与任务、党对旧人员的方针政策。这些课程的学习采取理论讲授、分组讨论、专业辅导相结合的方式,使之认清社会发展形势,了解中共的相关政策,明白自身发展前途,进一步缓解顾虑与不安。同时,根据旧职员雇佣观点浓厚、组织纪律性差等情况,进行“三大纪律八项注意”教育,实行早出操、晚点名、请假等军事化管理制度,严明组织纪律^⑦。城市基层保甲人员由此充分认识到必须加紧改造自己,主动向新政权靠拢,积极配合人民政府开展工作,才是因应新形势发展的明智之举。而经过教育改造的旧职员,尤其是掌握专业技术的旧职员,在接管干部的主动团结和积极争取中逐渐向新政权靠拢,成为新政权“大量培养技术干部的有效办法”^⑧。

再次,暂时利用保甲人员维护社会治安,全面整顿其旧思想和旧作风。广州市军管会给保甲人员等基层旧职员“立功自赎”的机会,便是责令其配合新政权维护社会安定。这包括四个方面:“a. 呈报散落

① 《市政府接管工作初步总结》(1949年10月29日),《广州市人民政府接管工作总结报告》(1949年11月底),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第98—99、105页。

② 《关于各区人民政府一年来区政工作总结》(1950年),广州市档案馆藏,档号:J200—A1.1—0005—006。

③ 《市政府接管工作初步总结》(1949年10月29日),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第98—99页。

④⑧ 《广州市接管工作总结》(1949年),广州市档案馆藏,档号:J003—A1.2—0002—025。

⑤ 《叶参谋长在赣州干部会议上的讲话——关于广东情况和今后任务》(1949年9月23—24日),中央档案馆、广东省档案馆:《中共中央华南分局文件汇集(1949.4—1949.12)》,第237页。

⑥ 《朱光副市长代表市府发表市府施政方针》,《南方日报》1949年11月3日,第1版。

⑦ 《加紧改造自己 好做人民勤务员》,《南方日报》1949年11月28日,第2版;朱光:《广州市人民政府三个月来施政工作与1950年的工作任务》(1950年4月26日),中共广州市委党史研究室、广州市档案馆藏:《中共广州市委主要领导人讲话文稿选编(1949.10—1952.12)》第1辑,内部出版,2003年,第72页;《广州市人民政府接管工作总结报告》(1949年11月底),周平:《血与火交织的岁月——参与接管长寿区的回忆(节选)》,中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第105、129页。

在保甲的枪支武器弹药及其他军用品,以及居民中私有枪支弹药。b. 呈报与检举潜藏该保甲特务匪徒散兵游勇等分子。c. 报告设在该保甲一切公共房屋、机关、学校、工厂及其他一切公共财产,如有损坏及抢劫偷盗事情,应尽力设法制止,并报告政府。d. 严肃地向他们指出:如有发现一面接受人民政府这些法令,一面又与国特匪徒联络的狡猾行为,人民政府一定严惩。”^①此外,广州市公安局为了整顿户口异动混乱现象,要求保甲长协助各区开展户口登记工作,在期限内呈报各保甲户口的具体情况,以利于更好地掌握基层社会动态,保障人民生命财产安全,维护社会稳定^②。在当时治安问题十分严峻,接管任务复杂繁重,以及干部队伍严重不足的情况下,把上述治安工作作为保甲人员“立功自赎”的任务,既符合中共中央关于保甲人员的处理办法,亦不失为新政权在特定社会形势下采取的一种明智之举。

但保甲人员仍然习惯于沿用过去的工作方式,其工作作风也一时难以转变,加上阶级意识较为模糊,对新政策学习不够、掌握不深,容易敌我不分、立场不稳,产生自由散漫、官僚主义、命令主义和贪污腐化等行为。1950年4月,华南分局委员尹林平在分局扩大会议中就此指出,由于没有及时向基层民众解释政策,动员其监督保甲人员将功赎罪、改过自新,导致解放初期保甲人员充斥基层机构,仍然和过去一样“作威作福”,基层组织不纯和作风不纯问题十分突出^③。针对这些情况,广州市政府采取利用与教育并举的措施,开展了一系列教育改造工作。除了建立经常的学习制度,要求其在工作之余学习相关文件,提高思想觉悟和政策水平;还召开检讨大会,全面检查保甲人员在工作、学习、生活等各个方面的优缺点,公开批评其存在问题和错误倾向,积极肯定其工作成绩和进步之处;号召民众进行监督,开展检查工作,及时发现问题予以教育纠正,适时清理一些动机不纯、严重违纪人员;开展整编运动、整风运动和评选劳模运动,通过运动式治理全面整顿干部的思想作风,树立优秀干部的典型模范,等等^④。这无疑对于保甲人员是一场全面深刻的教育改造,使其提高政治觉悟和政策水平,增强工作积极性和责任心,初步确立为人民服务的思想。值得一提的是,留用保甲人员当中也有个别因要求进步、工作认真、表现突出而得到新政权的信任和重用^⑤。

在实际工作中,华南城区为了转变保甲人员等旧职员的态度,甚至给予其特殊待遇。在广州长寿区,接管小组注意到生活上的顾虑是影响旧职员工作积极性的主要因素,于是以高于自身供给制好几倍的薪金制作为其待遇,帮助其解决实际生活问题,从而“在旧人员中间引起强烈的回响,大多数人为之感动”^⑥。这进一步转变了城区保甲人员的工作态度,他们利用在地方社会的地位和人脉,积极协助新政权处理社会治安问题,共同维持城市社会秩序。事实上,中共中央在前述对旧职员处理原则的指示中已经明确提出:“对旧职员加入我们行政、司法、军事、警察机关工作者,原则上只能和我们工作人员同等待

① 《市委1949年各区接管工作初步总结》(1949年12月10日),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第114—115页。

② 《广州市人民政府公安局公布〈户口临时管理办法〉》(1949年12月4日),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第228—229页;《户籍登记问题 陈塘分局答复读者》,《南方日报》1950年1月5日,第6版。

③ 《华南分局扩大会议记录》(1950年4月11日),《叶剑英与华南分局档案史料》上册,第88页。

④ 《贪污者难逃制裁 黄浦区旧保长旧职员向人民勒索撤职处分》,《南方日报》1950年1月9日,第2版;《广州市人民政府关于政权建设与社会事业工作报告》,广州市人民政府秘书处编印:《广州市政》第12期,1950年11月30日,第18—19页。

⑤ 民政局:《关于广州市各区人民政府整编工作总结报告》,广州市人民政府秘书处编印:《广州市政》第7期,1950年6月30日,第41页;吴冲:《建国初期东山区的几项民政工作》,中共东山区委党史研究室、东山区档案局编:《广州市东山区城市的接管与社会改造》,内部出版,1999年,第198—199页。

⑥ 周平:《血与火交织的岁月——参与接管长寿区的回忆(节选)》,中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第130页。

遇,即施行供给制。对他们的待遇超过我们的工作人员的标准,是不妥的。”^①华南城市的上述做法体现了国家政策与地方实践之间的张力,亦是基层政权根据实际情况灵活调整政策的一种体现。

最后,根据保甲人员在接管建政实践中的配合情况与工作态度,及时调整方针政策。尽管新政权对旧职员采取较为谨慎的处理方式,在留用并改造其大部分人员的同时,用宽大的政策给予其“立功赎罪”的机会,着力解决其普遍关心的薪金问题。但是,面对新政权的到来,保甲人员并非都能本本分分地按照接管干部的相关要求,自觉配合各项接管工作,积极协助社会治安工作,认真处理各项基层社会事务。由于他们对自己的前途感觉岌岌可危,工作中仍然存有一定的顾虑和怀疑,不敢大胆放手工作,刻意与共产党干部保持距离^②。在移交物资财产和“立功自赎”的过程中,除了部分保甲人员能够按照要求依期完成任务外,不少人在实际工作中或者采取公开应付的态度,或者以消极怠工的方式进行对抗,或者为个人私利而违背工作要求,或者暗地勾结匪特进行破坏活动^③。具体来说,其问题主要有:“(一)少报或隐瞒不报,藏新交破,称公物为己物。(二)偷小东西。(三)有些问题或平时表现不好的人,对我们干部特别表示殷勤,积极主动接近我们。(四)互相推诿,不追不讲。(五)重要文件档案账部(簿)都不在了,因之全局账目未从知晓。(六)涂改户籍证及经费账目、物品清册,偷换有关政治履历表。”^④

更为严重的是,新政权发现留用的保甲人员,尤其“保长大部都有政治问题,好的极少,可说没有”,如果继续留用他们,将使其在人民民主政权体系中获得合法地位,对新政权工作极为不利^⑤。因此,从新政权的角度而言,保甲人员的上述表现与新政权对其进行留用的初衷大相径庭,不免重新将其视为落后群体,对其失去信任和信心,从而开始改变对待旧职员的相关政策。早在接管队伍进入各城区时就已经警告过保甲人员:“人民政府的宽大是有限度的,是看他的功过大小与对人民政府的忠诚程度如何来决定,如果有发现藉我人民政府的招牌,招摇撞骗、作威作福,人民政府是再不宽待的。”^⑥于是广州市政府对城区保甲人员的政策,开始改为以“管制为主,利用为辅”,并着重进行群众的宣传教育和组织工作,获取广大民众的信任与支持,重新建立自己的基层社会管理队伍,以逐渐取代留用保甲人员。

四、从保甲人员到新干部队伍的养成

新中国成立初期,新政权对保甲制度的废止和对保甲人员的教育改造,为基层政权建设和新干部队伍的养成,开辟了空间、夯实了基础。随着接管工作的不断推进,新政权初步掌握了城区的基本情况,逐渐奠定了基层社会的工作基础,对保甲人员等旧职员的政策随之发生改变。1949年11月15日,广州市委明确指出,在区工作中“保甲长可暂时利用,但必须以我们的干部为骨干,深入各保了解掌握情况,不能任他们所为”^⑦。12月,在接管工作顺利完成之后,广州市委和市政府深刻认识到:“过去的工作组的组织形式,已不能适应今后的工作要求,亟须建立正规的区人民政府的组织,以便发挥政权作用,完成当

① 《中央关于对旧职员的处理原则的指示》(1949年3月22日),《中共中央文件选集》第18册,第192页。

② 民政局:《关于广州市各区人民政府整编工作总结报告》,广州市人民政府秘书处编印:《广州市政》第7期,1950年6月30日,第41页。

③⑥ 《市委1949年各区接管工作初步总结》(1949年12月10日),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第115,114页。

④ 《市政府接管工作初步总结》(1949年10月29日),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第98页。

⑤ 《南岸区废除保甲建立街道办事处工作总结》(1950年),广州市档案馆藏,档号:J298—A1.1—0001—004。

⑦ 《关于区工作的几个问题决定》(1949年11月15日),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第91页。

前及今后的多方面的任务。”^①以新的基层组织方式迅速废止保甲制度,着力培养新的干部队伍全面取代保甲人员,成为城市基层工作的重中之重。

对保甲人员的进一步清理,主要是逮捕法办有重大罪恶的保甲人员。基于稳定社会秩序的现实考虑,接管干部进入城市基层社会之后,并没有立即采取措施严惩一些罪大恶极、为民众所痛恨的保甲人员,反而大量留用保甲人员,导致基层民众产生怀疑和不满。广州前鉴区有民众就此抱怨道:“政府虽新,人员仍旧,换汤不换药。”^②各区派出所在组织公安小组的过程中也发现,如果利用或是接近保甲人员,尤其是为群众所痛恨的保甲人员,很容易引起基层民众的误解和怀疑,进而增加工作的困难^③。为了打消基层民众的这些疑虑,接管干部通过召开区街代表会议,组织基层民众清算保甲人员的账目,揭发检举其违法失职行为,以群众性斗争遏制他们往日的嚣张气焰,并公开惩处个别具有代表性的罪恶重大的保甲长,充分彰显新政权维护广大群众利益的立场和决心。这样,才能使广大群众了解新政权的力量,提高维护社会治安的信心和积极性,为群众工作“造成很好的有利条件”^④。

在利用与改造保甲人员的过程中,新政权坚持群众路线,积极发现和养成新的干部队伍。从广州接管之初开始,军管会便十分重视群众的宣传和组织工作。在整顿城市社会秩序时,接管干部分别组织工人、店员、学生、工商界等不同群体召开座谈会,同时以工人和学生为主体组成晨呼队,分派区街工作人员深入保甲户,广泛宣传新政权的相关政策,宣布新政权对伪区长、保甲长等旧职员的态度,解释肃清匪特、扫荡烟赌毒、整顿金融秩序等中心工作与其切身利益的关系,提高其对党和人民政府的认识,缓解其不安与焦虑情绪,初步打好感情基础。以此为基础,新政权先后在各城区成立治安委员会分会,组织了街坊纠察队、冬防工作小组、治安互助小组等群众组织,维护社会稳定^⑤。

在此过程中,一些积极分子先是被组成工作队,置于一定的组织体系当中,进而通过“带徒弟”的方式,让其负责一些基层社会事务,由其发动和串联其他民众,协助新政权进行接管建政。由此,加强了各区街干部与基层民众之间的联系与协作,也提高了基层民众的政策水平和工作热情,进而养成新的干部队伍,发展壮大新政权的组织基础和群众根基。在广州,从新中国成立以来至1950年初,全市各区共培养了422名学生作为新的干部队伍,并规定各区继续发现和培养积极分子,作为支持城区基层政权的重要力量,以利于今后各项工作持续开展^⑥。此外,市委在基层整顿过程中,组织工人、青年、妇女等群体召开代表大会,分别成立工会、青年团和妇女代表大会,进而通过这些组织开展思想教育和基层组织工作,逐步形成一批较为可靠且能密切联系群众的基层干部队伍^⑦。

以循序渐进的方式废除保甲制度,建立城市居民委员会,是华南城市建设基层政权的制度选择。保甲制度是建立在传统家族制度和伦理观念基础上的国家对社会统治的管理制度。新政权要打碎旧的国家机器,必须摧毁这种在城市社会实际运行着的管理组织,逐渐建立符合自身发展需要的新的城市基层组织。在接管工作顺利完成之后,华南城市各区相继成立区人民政府,作为城市政权中“最底层的一级

① 《关于建立区人民政权的决定》(1949年12月),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第118页。

② 《前鉴区——二月余工作报告》(1949年10月23日至1949年12月31日),中共东山区委党史研究室、东山区档案局编:《广州市东山区城市的接管与社会改造》,第48页。

③ 公安局:《关于公安小组工作的初步总结》(1950年),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第240—241页。

④⑤⑥ 《各区工作综合报告》(1950年1月14日),广州市档案馆藏,档号:J200—A1.1—0005—008。

⑦ 朱光:《在整风会议上的报告》(1950年9月6日),中共广州市委党史研究室、广州市档案馆藏:《中共广州市委主要领导人讲话文稿选编(1949.10—1952.12)》第1辑,第139页。

政权”^①。尽管各区的情况复杂、人员冗杂、工作繁多,仅凭区政府有限的干部力量难以对城市基层社会实施有效的管理。但是,如果还继续“停留在利用保甲长来应付的水平上,那我们工作会受到阻碍与不利,政令不能下达”^②。为此,各区根据具体情况和实际需要,先后召集各街区居民召开代表会议,设立若干驻街办事处和居民小组,形成“市、区、街办事处、居民小组”四级政权组织^③。其建立原则是,各区“按原来一个保建立一个驻街(段)办事处,但以目前干部缺乏而原来保的划分又未必合于我们的政治要求,故可以2个或3个保合并成立一个驻街办事处”,居民小组“约以30至40户成立一个居民小组,暂以原来的一甲或二甲合并成立之”^④。至1950年3月,广州市28个区共设立了138个街道办事处和1291个居民小组^⑤。保甲制度由此被全面取代,街道办事处和居民小组成为新的基层组织方式。

然而,这些基层组织不纯的问题依然十分突出。1950年12月,广州市人民政府组织区政工作队深入基层社会进行全面检查。工作队发现街道办事处,尤其是居民小组组长的来历、成分、思想、作风等情况审查不到位,干部成分不纯、来历复杂问题十分突出。其所以如此,是因为街办事处和居民小组是在原有保甲制度的基础上进行调整合并,基层民众实际上对此并不重视、也不关心。他们在选举小组长时往往将之“看作旧时的甲长”,普遍具有“选举国民党时的保甲长‘以资熟手’”的思想倾向^⑥。不少保甲人员乘机混入其中,当选为居民小组组长,此一基层组织实际上“成了变相的甲长制度”^⑦。他们仍然和过去一样采取强迫摊派的方式进行工作,贪污勒索、造谣破坏等情事亦时有发生,严重影响了新政权的威信和党群关系^⑧。而那些成分好的小组长除了参与比较重大的群众运动组织工作外,对于日常联系群众等一般工作则不愿牺牲太多劳动时间投入其中,导致工作开展不及时、成效有限^⑨。这不仅没有发挥基层政权组织在动员民众、传达政令、服务基层等方面应有的作用,反而重蹈了保甲制度的覆辙,因而提示了进一步改造基层组织方式的必要性。

随着各界人民代表会议制度进一步健全,上述街道办事处和居民小组的组织方式逐步被调整和改进,由街坊人民代表制发展为城市居民委员会这一统一的城市基层社会组织。它从组织功能到管理人员,全面替代了原有的保甲制度及其人员,负责协助政府进行户籍管理、解决福利问题、动员和组织群众参与政治活动等事务。事实上,从制度设计和社会管控职能来看,城市居民委员会在一定程度上是对保甲制度的承续。在国民党政府对保甲组织的设计和构想中,曾试图发挥基层民众的自治功能,以此协助政府落实相关社会事务。与此相类似,人民政府在建立居民自治组织时,亦以保障居民自身利益相号召,充分发挥群众的力量来解决各项社会事务,协助政府推行各项工作,保证政令能够下达和贯彻。在建立城市居民委员会时,政府明确将其界定为群众性自治组织和公共福利事业承担者。

只是保甲制度和城市居民委员会在实际运行中的成效大相径庭。国民党时期的保甲制度因其封建

①④ 《关于建立区人民政权的决定》(1949年12月),中共广州市委党史研究室编:《广州接管史录》,第118,119页。

② 《南岸区废除保甲建立街办事处工作总结》(1950年),广州市档案馆藏,档号:J298—A1.1—0001—004。

③ 朱光:《在整风会议上的报告》(1950年9月6日),中共广州市委党史研究室、广州市档案馆编:《中共广州市委主要领导人讲话文稿选编(1949.10—1952.12)》第1辑,第139页。

⑤ 民政局:《民政局三个月工作总结》,广州市人民政府秘书处编:《广州市政》第4期,1950年3月15日,第20页。

⑥ 市民政局副局长古关贤:《关于民主建政工作报告》,广州市人民政府秘书处编印:《广州市政》第17期,1951年4月30日,第113页。

⑦ 《民政局古关贤副局长在民政会议上关于1951年市区民政工作计划的报告》,广州市人民政府秘书处编印:《广州市政》第16期,1951年3月31日,第34页。

⑧ 《1950年年终民政工作综合报告》(1950年),广州市档案馆藏,档号:J200—A1.1—0005—001;《检讨西堤街办事处的官僚主义》,《南方日报》1950年5月28日,第6版。

⑨ 《关于各区人民政府一年来区政工作总结》(1950年),广州市档案馆藏,档号:J200—A1.1—0005—006。

性和暴力色彩,最终不仅未能发挥应有的效用,反而成为其政权腐败的催化剂。城市居民委员会则很好地发挥了连接新政权与广大民众之间的桥梁作用,在着力解决与居民密切相关的日常事务的同时,有效充当了协助人民政府贯彻方针政策和推行各项工作的助手。正如有学者指出的,新中国成立初期的城市居民委员会将保甲仅停留于纸上谈兵的社会福利计划变为了现实,将保甲人员协助政府维护社会治安和社会治理工作较为出色地完成了,将基层民众的政治运动热情充分发动起来了,从而达到了“保甲组织无法企及的政治功能”,构造了“一幅保甲治下不曾有过的革命图景”^①。这是城市居民委员会对传统保甲制度的超越,它的成立标志着华南城市基层政权建设目标的实现。

余 论

新中国成立前后,由于革命形势的迅猛发展,广州等华南城市的接管准备工作较为仓促,尤其干部组织工作无法及时跟上解放战争的发展步伐,形成一个权力真空时期。广州是华南地区的政治、经济和文化中心,国民党在此统治时间长达二十多年之久,甚至在解放战争后期试图将之作为反败为胜的前沿阵地。加上广州特殊的地理位置,新政权进城之后面临着空前严重的社会治安问题。为了维护社会稳定、保证政权平稳过渡,城市基层政权组织的接管与改造工作,很快提上党和人民政府的议事日程。但囿于干部力量的严重不足,中共决定暂时利用与逐步改造在城市基层旧职员中占比很大的保甲人员。因为他们在长期工作中对各城区的情况十分了解,有一定的社会基础和社会管理经验,在明确宣布其反动性与必然被废弃的历史命运的同时,暂时利用其协助解决迫切问题,更能调动其积极性,减少工作阻碍,从而弥补干部队伍不足且薄弱的问题,促进新生政权在城市社会的建立与巩固。

对城市基层旧职员的利用、改造与替代是循序渐进的工作。在对留用保甲人员进行审查、教育、改造的同时,新政权除了利用他们协助治理其时最为突出的社会治安问题以外,还利用其基层行政经验来锻炼新的干部队伍。在户口管理等专业性要求较高的工作中,暂时利用原有保甲事务员办理相关事务,由其帮助接管干部熟悉相关业务,学习相关专业技能,掌握相关专业技能。这就充分发挥了保甲人员在城市工作上的经验和专业技术优势,提高了新干部队伍的业务素质和工作能力,为其后城市社会治理工作提供人力储备和知识资源。事实上,在新中国成立初期百废待兴、百业待举的艰难情况下,大量留用旧职员增加了国家的财政负担和经济困难。1950年上半年,广州市的行政费用占财政支出总额的53.9%,就是由于维持大量留用人员所致^②。中共中央对此十分清楚,只是其主要考虑的是政治上的影响和长远利益,而不是经济上的困难和暂时损失。华东局说得明白:“现在的不合理是为了将来的合理。勉强合理就会变成空想、破坏。我们甘受损失,来争取大多数,因为人是最大的财产,再加技术,就可以暂时的不利换得长远的有利。”^③

尽管如此,由于保甲人员在实际工作中的一些消极表现和腐败行为,以及中共在意识形态上的考虑和改善财政的现实需要,中共中央在城市接管过程中也强调要精减机构及其人员,有计划有步骤地逐渐处理保甲人员。在广州,新政权通过贯彻落实群众路线,以群众运动斗争、制裁罪恶昭彰的保甲长,揭发

① 张济顺:《国家治理的最初社会空间——二十世纪五十年代前期的上海居民委员会》,《中共党史研究》2015年第10期。

② 《广州市人民政府半年来工作报告——朱光副市长向中南军政委员会第二次会议的报告》,广州市人民政府秘书处编印:《广州市政》第10期,1950年9月30日,第10页。

③ 《中共中央华东局财经委关于上海市财经接管工作应注意的几个问题的指示》(1949年5月),上海市档案馆编:《上海解放》中,北京:中国档案出版社,2009年,第314页。

检举保甲人员的违法失职行为,全面审查保甲人员的政治历史、工作动态,一步步地将其从基层组织中清理出去;并利用各种有利时机积极发现和培养积极分子,将其发展为新的基层管理队伍,建立新的基层群众自治组织,全面取代保甲制度及其人员。新的干部队伍和新的基层组织实现了干部队伍的成分改变和权力接替,能够保证国家意志在基层社会得到贯彻落实,切实维护基层民众的切身利益,从而实现国家与社会之间的有效联结,促使国家政权深入城市基层社会,为城市其他工作提供政治保障和社会基础。正如广州市委在一份关于区街政权建设的意见书中所说的:“城市政权工作的好坏,对于城市民主秩序的建立,恢复和发展生产,发动与组织群众,镇压特务匪徒,维护人民生命财产,安定与保证人民生活等,都有决定的意义。”^①

Retention and Remoulding of Grassroots Urban Former Staff in the Early Years of the People's Republic of China: A Discussion Centered on Baojia Personnel in Guangzhou

Lian Wenmei

Abstract: In the early years of the People's Republic of China, as the rapid liberation of South China and the complexities and urgency of urban takeover and political power construction became increasingly evident, the severe shortages, uneven competence and tangled internal relations within the cadre corps thus stood out, which further weakened the stability and governance capacity of urban grassroots political power. Against this backdrop, retaining and remoulding former staff, especially Baojia 保甲 personnel, emerged as a pragmatic measure for the new regime to maintain social order. Taking Guangzhou's unique context and the characteristics of Baojia personnel into account, the new regime adopted a phased approach to abolish the Baojia system while denouncing its backward and exploitative nature. Recognizing that Baojia personnel served as instruments and accomplices of the old ruling order, the new regime made the most of the prevailing situation to retain and remould them. Ultimately, old grassroots institutions and former staff were replaced by residents' committees and a new cohort of worker cadres. This set of remoulding strategies and practices secured a smooth power transition during the institutional shift and fostered greater recognition among the people, laying solid political safeguards and mass foundations for the advancement of other urban undertakings.

Keywords: Guangzhou; former urban staff; Baojia personnel; urban takeover and political power construction; social remoulding

【责任编辑:赵洪艳;责任校对:赵洪艳,周吉梅】

^① 《对于建立区街政权的意见》(1949年11月14日),广州市档案馆藏,档号:J200—A1.1—0001—002。