

权力渗透与基层回应： 对五六十年代天津街道生产的制度分析*

林 盼

[摘 要] 本文以五六十年代的天津街道生产为案例，探讨街道社区组织生产的动力机制。计划经济时期城市治理的重点是推动形成“生产型城市”，全民所有制企业无法将所有的适龄劳动力加以吸纳。替代方案是将大量的社会劳动力留在企业之外，通过构建街道生产组织的方式，将他们动员管理起来。这就要求街居除了完成居民社会服务和救济福利等方面的职能之外，更需要对基层社会加以整合，将其按照全民企业的生产架构进行管理运作，由此加强了国家政权向基层社会的渗透与控制。但在实践过程中，在行政力量介入基层社会，对社会群体的日常生活进行管控的同时，也受到基层社会的强力回应。“非单位人”的能动性一定程度上抵制被组织起来的努力，进而促使街道生产逐步回归社会自治属性。对这一案例的分析，体现出计划经济时期城市管理的复杂性，有助于脱离“国家统合社会”的单一叙事视角，加深对这一时期“国家—社会”关系的认识。

[关键词] 街居制 组织生产 社会治理 天津

[中图分类号] C91 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-114X(2024)04-0000-00

一、街居组织经济生产的机制分析

“单位制”和“街居制”是计划经济时期中国城市经济社会管理的两大组织机制。有正式工作的职工群体大多通过企事业单位“单位”被组织起来，权利和身份也借由“单位制”而得到确立；对于那些没有正式工作的社会群体，基层政府在推行各种政治和行政任务的过程中，则建立了“街居”（街道—居委会）制度来进行统合和管理。研究认为，街居制是单位制社会的有益补充，国家

* 本文系国家社会科学基金一般项目“上海工业化与城市化关系的历史考察（1949—1978）”（项目号23BZS161）的阶段性成果。

作者简介：林 盼，中国社会科学院经济研究所副研究员，博士。北京 100836

通过街道和居委会制度的建立,将庞杂无序的城市社会纳入国家正式结构之中,为高度集中的政治体制和计划经济体制的实施提供了保障,“按照低成本高效率地统合与指挥日常社会的设计方向,设置基层政权与积极分子衔接装置,通过后者的有限代理和传导而实现对居民区的调控”,数量庞大的基层社会“非单位人”成为国家可以调控的政治力量。^①具体的研究成果一般分析街居在政治控制、社会动员和社区救济等方面的功能,讨论基层社会和国家机器的纵向关联。^②

我们的观察发现,国家权力通过街居组织对基层的渗透,并非按照一个既定的框架逐步推进,而是具有阶段性的特征,根据前一阶段实施效果的情况进行动态调整。有研究发现,50年代初期街居组织的制度构建,最初目的是“通过重建基层组织而建构城市基层社会”,要求街道居委会承担推行政府法令,办理居民福利保障及上传下达等政策性任务。但在日常工作中,烈属优抚、文教卫生、调解治安、救助失业等具体事务消耗街道干部的大量精力,已有的熟人规则、社区习惯也在基层社会得以延续,导致行动者天然嵌入于社会关系网络之中,街居作为权力渗透和基层控制的“中间传导装置”难以发挥预想中的作用。^③1958年之后,情况发生了显著变化。其时开始的城市人民公社化运动,实质上将使街居之间“政府—群众”关系转化为科层关系。^④其中的关键手段是将街居组织生产的功能提升到核心位置,“城市人民公社……以组织生产为中心内容,同时组织各种集体生活福利事业和服务事业”。^⑤通过“大办经济”,街居将为数众多的城市家庭妇女、职工家属及闲散劳动力组织起来,增强了政治动员力量。

街居通过动员管理生产活动,将单位之外的劳动力组织起来,具有极为重要的现实意义。已有研究表明,1949年之后,在一些规模较大的城市中,街道和居委会组成的“街居”,管理党政机关、企事业单位之外的人群,在体量上甚至比单位制社会要大。^⑥根据50年代初期所做的调查显示,在上海市区的常住人口中,由机关企事业单位和学校组织管辖的人员占比不到四成,有超过六成的民众不由任何组织管辖。^⑦到60年代初,在上海市区的635.84万总人口中,由国有或城镇集体单位雇佣的正式职工人数仅有233.33万人,“非单位人群”规模达到402.51万人。^⑧同样的

① 郭圣莉:《居民委员会的创建与变革——上海市个案研究》,北京:中国社会科学出版社,2006年,第1—7页;杨丽萍:《建国初期基层社会组织化与反组织化的博弈——以上海街居制的创设为例》,《历史教学问题》2010年第5期;吕方:《从街居制到社区制:变革过程及其深层意涵》,《福建论坛·人文社会科学版》2010年第11期;夏建中:《从街居制到社区制:我国城市社区30年的变迁》,《黑龙江社会科学》2008年第5期。

② 何海兵:《我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制,街居制到社区制》,《管理世界》2003年第6期;朱建刚:《国家、权力与街区空间——当代中国街区权力研究导论》,中国社会科学院社会学研究所编:《中国社会学》第二卷,上海:上海人民出版社,2003年,第199—253页;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。

③ 毛丹:《中国城市基层社会的型构——1949—1954年居委会档案研究》,《社会学研究》2018年第5期;郭圣莉、高民政:《1952—1957:上海市居民委员会调整与完善的历史考察》,《上海行政学院学报》2002年第2期。

④ 张虎祥、梁波等:《街居制的制度演化及其实践逻辑》,桂林:广西师范大学出版社,2013年,第46—47页。

⑤ 《中共中央关于城市人民公社问题的批示》(1960年3月9日),中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第13册,北京:中央文献出版社,1996年,第60页。

⑥ 杨丽萍:《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》,上海:上海人民出版社,2018年,第15页。

⑦ 毛丹:《中国城市基层社会的型构——1949—1954年居委会档案研究》,《社会学研究》2018年第5期。

⑧ 杨丽萍:《从非单位到单位:上海非单位人群组织化研究(1949—1962)》,上海:上海大学出版社,2022年,第3—7页。

情况也发生在其他“较大的城市”。例如,根据1951年8月的一项统计,由家庭妇女、摊贩、商人、自由职业者、独立劳动者、无业及失业者组成的“非单位人”占武汉总人口的50%以上。^①又如本文涉及的案例城市天津,1957年全市人口约529.65万人,其中受雇于全民所有制和集体所有制企业的职工总数约为86.24万,受其他机关单位和学校组织管辖的人员约有30万,属于“城镇劳动年龄人口中的不在业人口”超过100万,这部分人群包括16岁以上在校学生、从事家务劳动者、等待国家统一分配者、准备升学的中学毕业生、市镇待业人口、退休退职人员,以及其他情况的劳动年龄人口,同样可以称之为“非单位人”。^②这些城市居民未受雇于某一“单位”,也不生活在单位所辖的社区或“大院”之中。他们获取各类生活物资和公共物品、实现劳动力再生产的环节主要依托单位之外的力量,其日常闲暇和生活消费也在单位控制之外,生产区域与生活区域的重合度较低,要对这些居民实施政治和经济上的整合与动员,就显然缺乏抓手。

正如毛泽东所强调的,“城市工作必须以生产建设为中心……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”。^③1949年之后,全国各大城市建设计划的核心就是将消费型城市改造成为生产型城市。由街居来承担生产组织功能,是城市工作的中心任务所赋予的要求。同时,街居作为关键部门组织劳动力发展生产,其中的核心要义是“使以往忠实于地域共同体和血缘共同体的个体,不再直接作为政治共同体的整合对象,而是首先被功能性地重新聚合在彼此关联的社会治理空间中,然后再通过国家组织上和意识形态上对社会的强力渗透,来实现政治共同体的政治整合”。^④街道生产作为加强基层管理的重要“抓手”,在劳动力使用和资源分配方面,街居和全民所有制企业充分互动,两者之间构成了紧密的横向联结关系,打破了企业原有的封闭性、独立性特征,进一步推动了“政社合一”的制度构建。^⑤

通过街道组织生产活动,国家权力得以向下渗透,进一步完善基层社会的政治化控制体系。但是,我们在案例中发现,权力的渗透与控制在一定程度上推动目标实现之后,引起基层社会的强力回应,自上而下的行动受制于基层社会不同组织和群体的态度。^⑥一方面,主管部门试图用科层制来强化计划性的做法,受到闲散劳动者的抵制。这些“非单位人”具有显著的能动性,一定程度上抵制被组织起来的努力,并对制度实践的后果产生积极影响。另一方面,政策实践往往具有“多目标”的特征,表现为决策者采取“政策包”的方式,同时施设一组内容相关而又有所差异的措施,以求实现“既要又要”的多重目标。^⑦在实际操作中,这些目标时常存在抵牾。例如,

① 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》,《政治学研究》2003年第1期。

② 李竞能等主编:《中国人口 天津分册》,北京:中国财政经济出版社,1987年,第271—302页。

③ 《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》(1949年3月5日),《毛泽东选集》第4卷,北京:人民出版社,1991年,第1427页。

④ 胡位钧:《中国基层社会的形成与政治整合的现代性变迁》,《复旦政治学评论》第2辑,上海:上海辞书出版社,2003年,第41页。

⑤ 杨丽萍:《建国初期基层社会组织化与反组织化的博弈——以上海街居制的创设为例》,《历史教学问题》2010年第5期。

⑥ 肖文明:《国家与文化领导权 上海大众文化的社会主义改造1949—1966》,香港:三联书店,2021年,第172页。

⑦ [美] 米格代尔:《社会中的国家:国家与社会如何相互改变与相互构成》,李扬、郭一聪译,张长东校,南京:江苏人民出版社,2013年,第118—125页。

经济生产与社会保障的多重目标，就在基层治理中产生“对冲”效应，街道生产究竟是打造旨在提高效率的生产型组织，还是发展成兼顾各种政治动员和社会整合目标的行政管理机构，两者之间始终在协商与摩擦之中。

街道组织生产的初衷，是通过对基层社会单位化、制度化的建设，将街道生产纳入国家“大工业生产”的整体经济计划，进而实现国家权力对基层社会的控制目标。但是，基层社会的回应态度，促使街道生产逐步回归社会自治属性，与严格按照自上而下行政层次进行资源配置的计划体制产生距离。在单位之外，出现广阔的社会空间，即使是出现大规模的政治运动，这些空间仍然存在。改革开放之后，社会空间既能接收原先由单位承担的社会服务保障功能，也能为市场领域的新型组织提供生存土壤，为经济转型和体制改革奠定良好基础。由此可见，对于城市街居的功能分析，需要置于国家建构的整体框架之中，加深对这一时期“国家—社会”关系的认识。有赖于天津市档案馆所藏较为丰富的街道工业资料，本文以天津五六十年代街居组织对经济生产的管理作为案例展开讨论。资料主要涉及天津市各级部门关于劳动力使用、工资分配、劳动服务站建立等方面的要求和请示，关于街道工业兴办情况的数据案例等，结合《人民日报》《建国以来重要文献选编》等资料库的各类文献，呈现五六十年代天津街道生产的发展历程。

二、“组织起来”：街道办工业的形成过程

1949年之后，为了更好地将“非单位人”组织起来，以上海、天津为代表的“规模较大的城市”纷纷建立冬防队、防盗队、街公所、居民组等基层组织。1953年，彭真向中央提交了《关于城市街道办事处、居民委员会组织和经费问题的报告》，其中建议成立街道的居民委员会，“它是群众自治组织，不是政权组织，也不是政权组织在下面的腿；城市街道不属于一级政权，但为了把很多不属于工厂、企业、机关、学校的无组织的街道居民组织起来，为了减轻区政府和公安派出所的负担，还需要设立市或区政府的派出机关——街道办事处”。^①居民委员会作为基层群众性自治组织的一种形式由此确定下来。

随着街居组织的建立完善，街居在经济生产中的作用功能逐步得到确认。最初采取的做法是建立劳动预备队或突击队，从事修理、缝纫、拆洗等服务，或是应付工厂企业、基本建设部门的临时性、突击性任务。随着生产任务的持续跃进，企业现有的劳动力出现短缺情况。1958年5月，刘少奇在中共中央政治局扩大会议上做了《我国应有两种教育制度、两种劳动制度》的讲话，提到社会上有很大一批劳动力闲着，应该将其组织起来进行生产。^②不久之后，中央就企业补充劳动力的问题进行表态，要求将家庭妇女、职工家属等群体作为计划外劳动力补充进入工厂，以此作为促进经济增长的重要手段。^③

天津市的反应很快。1958年7月，天津当地的工厂企业与街道办事处、居民委员会合作，发

① 《关于城市街道办事处、居民委员会组织和经费问题的报告》，中共中央文献编辑委员会编：《彭真文选（1941年—1990年）》，北京：人民出版社，1991年，第240—241页。

② 《我国应有两种教育制度、两种劳动制度》（1958年5月30日），中共中央党史和文献研究院、中央档案馆编：《建国以来刘少奇文稿》第9册，北京：中央文献出版社，2018年，第129—130页。

③ 《中共中央转发劳动部党组对于当前工业企业补充劳动力问题向中央的请示报告》，中国社会科学院、中央档案馆编：《1958—1965年中华人民共和国经济档案资料选编·劳动就业和收入分配卷》，北京：中国财政出版社，2011年，第160—161页。

动职工家属、家庭妇女和失业群体等参加生产活动。仅在1个月内,就有7.5万余人走出家庭,参加社会主义建设。大多数直接进入企业,担任临时工、季节工、突击工等。^①据1958年底的统计,轻工、纺织、手工业等部门的产值比1957年增加十余亿元,很大比重由这些组织起来的街道劳动力完成的,企业将部分简单的加工任务交给街道居民之后,就能够腾出人手投入重要的工序生产,大约节省出1.46余万男性劳动力。天津市劳动局在报告中强调,街道应当成为劳动力的储备仓库,散居在社区的劳动力应当成为国家大工业生产的后备队伍,全力满足工业生产的需要,“在生产建设飞跃发展的时期,组织街道居民参加生产,这就有力的支援了生产建设,缓和了整个生产战线上劳动力普遍紧张的局面”。据报道,一些街道组织16—35岁的家庭妇女到企业做临时工、预备工,工作三个月后回到街道生产,企业随用随到,用多少给多少,工业部门非常满意。还有的街道在劳动力的管理方面积累经验,例如为了掌握劳动力的情况,建立社员卡片制度,记载每个社员的条件和特长,如身体健康状况、具有何种技能等等。在向企业输送人员或调动工作时,以卡片的资料作为确定人选的根据,保证工作的主动性和准确性,“因人制宜”。^②部分街道还采取跟班劳动的制度,街道干部深入企业,解决组织之间的对接问题,激发群众的劳动热情。^③

值得注意的是,街道组织劳动力进入工厂,很快就在实践过程中出现明显问题。工厂大量囤积劳动力,导致工资基金受到侵蚀,部分企业的资金支出快速上升。企业使用计划外劳动力便利快捷,街道“只要有人就可以给人”,相应忽视了挖掘内部潜力、整顿劳动组织的工作,助长了人员浪费。对此,天津市劳动管理部门出台制度,明确企业直接招用的街道劳动力仅限于各单位非直接生产过程和非正常业务的某些临时突击性工作,例如房屋修缮、厂外运输、打包等,以及某些季节性的生产活动。劳动力计划中没有批准增加的人员不能增加,时间不超过一个月,任务完成后应当立即解雇,不得长期留用。^④

劳动力入厂生产的途径受阻之后,留在社区“就地生产”成为有效的替代方案。街道将原先分属于居民委员会的生产组加以归并,采取“统一管理、分散生产”的方式,组建一批生产服务社,担当国营工厂的外包加工任务。从政治工作、思想动员到生产管理、财务计划,集中由街道办事处加以安排,劳动部只在有关劳动工作方面规定一些必要的制度并监督执行,使劳动力得以就地生产。服务社的生产内容既包括铸件、钢锉、吹风机、汽车配件、老虎钳、玻璃瓶、硫酸铝、针织缝纫等工业制成品,也涵盖布鞋、皮鞋、服装、文具、肥皂以及发卡、纽扣等小商品,以及化肥、农药等农业产品,地毯、草提篮、茶壶垫等用于出口的产品。据1959年11月的统计,天津市共有118905人进入生产服务社,比1958年底增加54297人,其中走出家门的家庭妇女有102255人,占总数的86%,创造产值超过1.2亿元。^⑤

① 《天津街道居民支援生产建设 七万五千多人组织起来参加劳动》,《人民日报》1958年7月10日,第4版。

② 天津市劳动局:《关于目前街道劳动力的安排使用和工资分配方面情况及意见》,1958年11月,天津市档案馆藏,档号:X0084-C-000568-010。

③ 《发扬敢想敢干的精神 改进设备和操作方法 天津街道工业产量高质量好》,《人民日报》1959年11月18日,第2版。

④ 天津市劳动局:《关于目前街道劳动力的安排使用和工资分配方面情况及意见》,1958年11月,天津市档案馆藏,档号:X0084-C-000568-010。

⑤ 天津市统计局:《我市县社工业及街道工业的基本情况》,1959年11月,天津市档案馆藏,档号:X0078-C-001356-008;梁一丁:《天津、沈阳、石家庄街道工厂巩固发展生产蒸蒸日上》,《人民日报》1959年12月31日,第4版。

生产服务社对劳动力的吸引力日渐增强，甚至出现服务社和全民所有制企业的劳动力争夺情况。部分街道为了发展自办工业，不愿将能力较强的劳动力输送到工厂，宁可自用；或者保留劳动力的调动权，厂方要对这些人更换工作内容，需要提前向街道报备，街道还会以支援农业或者打扫街巷为由，将人员调回社区，街道还屡次抽调生产人员干别的活，例如支援农业或者打扫街道。60多名生产人员经常有20多人被抽调，“这样下去不仅不能发展，还会垮台”，厂方颇感不便。同时，女性劳动力也更希望留在街道工作，理由是进厂之后，需要遵守厂里的规章制度，如全日制工作、不得随意请假等，这样她们无法兼顾家务劳动。街道工厂就在家门口，每天工作五六个小时，其他时间可以用来料理家务，一举两得。^①

更突出的情况则是街道服务社向全民所有制企业的反向“挖人”。企业一般对进厂工作的临时工、突击工给付的工资较低，如国棉一厂给街道输送的临时工工资为每日3角，一个月收入不足8元，扣除公积金之后所剩有限。甚至还有企业给街道劳动力开出的报酬是一天3分钱，使得这些妇女公开抱怨“参加这样的劳动还不如去修海河，修海河倒落个光荣啊”。如果留在街道服务社，有技术的人员每月可以拿到70多元，学徒工也有30余元，比企业的学徒工高出10多元。还有街道服务社为了发展业务，通过私人关系“挖大工业的墙角”，如和平区劝业场街营口道某生产社以高额工资，从西郊联合化工厂挖来两个料酒技术工人，两人原先的月工资为90、70元，生产社分别给出了110元和85元。此外，企业一般不承担计划外劳动力的社保，有工厂还出台规定，即使临时工出了工伤也不负责医治。相比之下，街道服务社则保证给予劳动者享受劳动保护用品的资格，并提供必要的福利待遇。^②

对于街道服务社“自产自销”的倾向，以及随之而来的劳动力资源争夺，天津市相关部门提出了严肃批评，认为街道办工业的方向是为组织起来的妇女找出路，支援工厂企业生产，“这是主要方向”，生产服务社必须服从大工业劳动力的需要，“不能搞产销性生产”。^③天津市劳动局进而指出，街道生产服务社需要对劳动力进行管理控制，增加的劳动力也必须经过区委劳动工资委员会批准。在工资支付方面，街道服务社应当统一分配，扣除公积金的比例一般在15%—20%之间，使留在街道生产的劳动力收入不超过进厂人员，工资形式应以计时为主，计件为辅。劳动局还建议街道设立专门的部门来管理劳动力，统一规划分配和调剂劳动力，制定劳动报酬标准和支付办法，对组织起来的人员进行劳动政策和劳动纪律教育，监督各种劳动保护设施的实现，推广有关节约劳动力和分配方面的工作经验，减轻家务负担，以便集中精力搞好生产。^④

由上可见，为了应对企业无法吸纳闲散劳动力、“非单位人”数量膨胀的问题，有关部门一方面采取“街道工厂化、居民劳动化”的方式将大量闲散居民组织到集体生产之中，引导生产资源

① 天津市手工业局南开区办事处：《将下放街道的厂归手工业局办事处的特此备案》，1959年5月，天津市档案馆藏，档号：X0184-Y-000201-013。

② 天津市劳动局：《关于目前街道劳动力的安排使用和工资分配方面情况及意见》，1958年11月，天津市档案馆藏，档号：X0084-C-000568-010。

③ 天津市委人民公社办公室：《巩固提高街道居民生产事业的初步经验》，1958年12月，天津市档案馆藏，档号：X0184-Y-000229-014。

④ 天津市劳动局：《关于目前街道劳动力的安排使用和工资分配方面情况及意见》，1958年11月，天津市档案馆藏，档号：X0084-C-000568-010。

从企业向社区的转移；另一方面通过“街社合一”的手段将人、财、物集中起来，由社区提供生活设施和服务功能，构建“生产·生活”一体化的空间，支持企业的生产管理。这些做法在50年代后期逐渐成型，留在社区的闲散劳动力得以被“组织起来”，进入到整体性的工业大生产体系之中，加强了国家政权向基层社会的渗透与控制。

三、计划性的强化与街道生产的结构矛盾

由上可见，从50年代后期街道参与经济生产活动开始，如何分配社区内的劳动力，使之既能支持工业生产，又能兼顾家务劳动，就成为影响街道工作的重要因素。在政策方向上，街道组织劳动力入厂工作，“为大工业生产停车让路”^①，应当成为劳动力管理的主体内容。至于留在街道服务社，只是一种生产上的补充。但从实际情况来看，出于成本控制的考虑，企业无法将所有的“非单位人”尽数吸纳，这样会导致把企业“胀死”的后果。^②这样，街道服务社承担的生产任务愈来愈重，在制度设计上也逐渐向全民所有制企业靠拢，突出计划性和可预期性。1960年之后，随着企业的部分生产环节移交街道，街道工业的规模日益扩大，组织之间关于劳动力使用的分歧愈发激烈，也产生了计划性和灵活性的矛盾。

1960年6月，中共中央批转《关于工业企业大力支援城市人民公社办工业的指示》，要求凡是街道工业能够生产，而且质量又有保证的产品，都应逐步下放，“能够全部下放的，就全部下放，能够下放一部分，目前还没有条件下放的，应积极帮助创造条件，逐步的分期分批的下放”。^③天津市也给予积极响应。7月，天津市发布下放产品规划方案，12月又颁布“关于产品下放的几点规定和办法（补充稿）”。文件中指出，当前企业生产的精尖产品数量仍然很少。必须利用现有的工业基础和班底大搞生产。产品下放的目的是工厂生产向高精尖方向进军，同时也要促进街道工业的发展。下放的标准是：生产过程比较简单，以手工操作为主，原料较易解决，而又适合街道工业生产发展方向的产品，生产方式能够灵活多样，且能充分利用废旧材料，重点是与老百姓日常生活关系较为紧密的小商品。暂不考虑下放的产品包括：统配部管国家计划产品，在国内外享有盛誉的名牌产品，易燃易爆有毒以及有碍居民身体健康的产品，已停产且下放到公社也无法恢复生产的产品，长期赔钱的产品。

文件进而要求，如果工厂或车间将全部产品尽数下放，应当同步将厂房移交街道；如果仅下放少数产品，可以不移交厂房，腾出的厂房不得用于宿舍和办公等非生产性用房。下放产品的专用设备及其附属设备、专用工具模具、专用检验仪器、技术资料等，应当随同产品下放进行移交，不得抽出或调换。产品全部下放时设备应全部下放，部分下放时可以不移交；下放产品与保留产品占有同等比例或不易划分的，大工业有条件可以调剂解决，也应该下放移交给街道；为保证下放产品的正常生产，凡未移交通用设备、动力等单位应采取协作办法解决，确定与街道工业的正式协作关系。在原材料方面，属于国家统配部管物资的，不论是下放产品的主料或辅料，应随产品的下放将已购的原材料和原材料调拨单等同时下放；如果国家供应的原材料不能满足计划需要，可按国家满足程度按比例进行移交。

① 河北省委：《批转关于农村公社工业和城市公社、街道工业问题向省委的报告》，1960年3月，天津市档案馆藏，档号：X0283-C-000910-001。

② 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，第320页。

③ 李端祥：《城市人民公社运动研究》，长沙：湖南人民出版社，2006年，第158页。

至于下放之后的职工问题，文件也指出，生产工人一般不随产品下放而转移，但个别产品需特殊的手工操作或者操作比较复杂，街道生产人员在较长时间内难于掌握的，可根据生产需要将个别的或部分的技术工人随产品下放而转移，以支援街道工业的发展。至于保全工人、化验员、技术员或专职管理干部等，企业应本着支援街道工业发展的精神，从实际出发，尽量予以支援，街道也应积极地进行培训解决。凡是国营、公私合营企业转移到街道工业继续从事生产的职工和技术人员，转移后其工资、福利仍按原单位待遇不变，退休职工如果到街道工业担任技术顾问，可以由原单位按国家规定的特殊待遇办法支付，另外街道工业给以技术津贴，总的可维持退休工人原工资水平。为保证产品正常生产在产品下放前后，转出单位应毫无保留地将生产技术和知识传授给街道工业，使街道生产达到独立生产标准；接收单位也应积极组织力量，采取多种形式努力学习，力争在最短时间内达到正常生产水平。^①

在产品下放之前，企业生产与街道生产处于“双轨并行”的态势，两者在人员管理、设备使用等方面并无交集。产品下放的后果是，街道生产纳入国家的整体计划之中，需要加强管理水平，将街道工业打造成为企业的“卫星厂”。多数街道服务社改建为集体性质的街道工厂，全盘移植企业规章，包括建立健全考勤制度，规定作息时间、签到、请假等办法；建立生产记录制度，据以评定工资级别或评定工分，制定工资发放要求；建立财务保管和会计制度，定期公布账目。街道工厂每周要召开厂务委员会和组长联席会，总结生产进度，配合国营企业完成生产任务，防止因配合不当而造成生产脱节停工待料的情况。^②

与之前的生产服务社相比，1960年之后形成的街道工厂，显著加强了管理工作中的计划性，手段方式带有强制性，对从业人员的专业性也提出了较高的要求。这使在街道工厂中工作的“非单位人”颇感不适。据1960年的一项统计，街道工厂中的职工之中，女性占79.64%。她们在外出劳作之后，依然还是料理家务和看管子女等事务的主要承担者，因此期待工作时间和地点的高度灵活。街道工厂“开足马力”之后，采用八小时工作制，部分工厂还搞两班倒、三班倒，女性劳动力被迫长时间留在厂房之中，没有闲暇时光和多余精力从事家务劳动，因而打乱了原先井然有序的日常安排，还引发了不少家庭纠纷。^③

同时，街道工厂的技术要求也日趋提升，从原先的纯手工操作逐渐转变为半机械化甚至机械化，一些产品需要特殊的技术手段，或者操作流程比较复杂，社员在较长时间内难以掌握，部分街道工厂甚至要求承担发报机、照相机、变压器、收音机等较为高级的新产品研制工作，还有企业下放了100台车床给街道工厂。此前行之有效的企业技术交流会，也因产品下放而叫停。家庭妇女在这样的生产单位中颇感无所适从，由此发生了不少操作事故。^④

① 天津市人委：《关于对某些大厂部分产品移交街道工业生产问题的规定》，1960年，天津市档案馆藏，档号：X0053-C-001700-026；中共天津市委工业生产办公室：《关于将部分工厂企业和街道工业转产无线电电子仪器仪表工业的初步意见》，1960年，天津市档案馆藏，档号：X0194-Y-000044-001。

② 天津市委劳资办：《关于加强劳动力管理工作的规定、关于街社临时工服务队的工资的规定》，1960年，天津市档案馆藏，档号：X0084-C-000670-005。

③ 天津市公社工业、手工业局党组：《关于城市街道工业公社工业行业发展的请示》，1960年，天津市档案馆藏，档号：X0184-Y-000231-016。

④ 天津市手工业局南开区办事处：《将下放街道的厂归手工业局办事处的特此备案》，1959年5月，天津市档案馆藏，档号：X0184-Y-000201-013；天津市人委：《关于对某些大厂部分产品移交街道工业生产问题的规定》，1960年，天津市档案馆藏，档号：X0053-C-001700-026。

另外，由于街道工厂的生产用房“嵌入”社区，一般位于居民楼的周围，甚至就在楼上楼下。因厂房简陋，缺乏必要的防护条件，有些易燃原料尚无法和生产隔离，在生产过程中散发一些烟尘毒气，排泄毒水，或是强烈震动，直接关系到附近居民的生活和休息，所谓一家生产“四邻不安”，同时也影响到厂社职工的人身安全。有的街道工厂在生产过程中排出酸性气体，刺激周围居民的呼吸器官，腐蚀居民晾晒的衣服，冲突愈发激烈。^①

街道工厂强调的生产计划性、管理强制性和技术专业性，与街道劳动力所要求的灵活性诉求产生结构性矛盾。原本散居的家庭妇女、职工家属及失业群体并不排斥被“组织起来”，毕竟投入到经济生产之中，能够增加收入、提高技能，进而擢升社会地位。一旦进入街道工厂从事专业化的生产，“非单位人”就要面临职业要求对其身份的形塑，按照“单位人”的标准进行工作，进而削弱对家庭事务的投入，这是“非单位人”难以接受的转变，亟须政策制定者加以调整。

为此，天津市劳资办专门发文，提出街道工业的发展方向，不是将居民都改作工人，应当优先发现多种多样、精致美观、物美价廉的五金行业生产、工艺美术品行业及修理服务行业，根据当地居民生活习惯，组织生活日用品的生产，在不与大工业争原料的情况下，秉持就地取材，就地生产，就地销售的精神推进工作。对技术要求过高、严重影响城市卫生、居民健康的行业生产进行统一规划，控制从业人员数量。对环境卫生和居民生活有严重危害，以及对市容美化有严重影响的行业的发展，如易燃、易爆炸、散发毒气、烟尘、臭味、排泄毒水等行业，以及皮鞋制硝、各种化学类加工、农药加工、橡胶、矿油提炼等等，要严格控制发展，或采取防尘、排气、无音、减震等方式加以防护，或向市区之外迁移，或批准并入同行业的大工厂。文件最后强调，“今后各街各社无论发展什么行业，必须事先向区手工业局请示，批准后再发展，以防盲目性，避免不必要的损失”。^②1961年之后，天津市全民所有制企业的产品下放工作基本不再进行，多数街道工厂也进行搬迁或归并。

四、发展生产还是提供福利？街道生产的“钟摆”效应

街道工业发展之后，面临的直接问题是，究竟是将其视为经济性组织注重生产效率，还是将其作为社会性组织注重福利保障。从实践过程来看，1958年的制度设计是，街居组织将多数的适龄劳动力输入企业，从事专业化的生产活动；留在社区的劳动力进入生产服务社，担任相对初级的加工任务。1960年全民所有制企业大规模地将产品下放到街道，使街道生产成为国家整体工业计划的一部分，提升了组织管理的强制性和技术能力的专业性，相应削弱街居部门对基层的控制力。1962年之后，随着多数企业精简职工，大量适龄劳动力流入社区，街道生产的福利保障功能又被强化，目的仍然是要将劳动力“组织起来”，不使其留置于“无组织”的身份状态。

1961年6月，为了解决因生产跃进而导致的粮食供应告急、农业生产困难问题，《中共中央关于精简职工工作若干问题的通知》发布，要求“1958年1月以来参加工作的来自农村的新职工

^① 天津市人委：《关于对某些大厂部分产品移交街道工业生产问题的规定》，1960年，天津市档案馆藏，档号：X0053-C-001700-026；市公社工业、手工业局党组：《关于城市街道工业公社工业行业发展的请示》，1960年，天津市档案馆藏，档号：X0184-Y-000231-016。

^② 天津市委劳资办：《关于加强劳动力管理工作的规定、关于街社临时工服务队的工资的规定》，1960年月，天津市档案馆藏，档号：X0084-C-000670-005。

(包括临时工、合同工、学徒和正式工),使他们回到各自的家乡,参加农业生产……某些1958年以来参加工作的新职工,如其因为家务需要或者其他原因,确实自愿回家,回家之后生活又有保障的,也可以准许离职回家。某些1957年以前参加工作的老职工,如其因为年老体弱,自愿退休或退职的,也可以准许退休或退职”。^①1962年前后,全国总共有1700多万职工从企业精简,多数职工回到农村,也有部分职工流向街道。^②

如何管理和安置这些闲散劳动力,是一个较为长期和艰巨的工作任务。这些劳动力流出企业之后,事实上从组织中“脱榫”而出。这种“无组织”的身份特征,不利于基层治理的有效性。首先,精简职工和无业社会青年留在社区之内,导致社区出现一些治安问题^③;其次,一些企业雇佣私人把头招募劳动力,扰乱就业市场^④;第三,闲散劳动力待业在家,生活困难,需要发放社会救济资金加以保障,使得社会性支出进一步增加。^⑤为此,各地普遍要求街道里弄对闲散劳动力进行统筹兼顾、全面安排。天津市专门派出干部前往上海学习。他们在报告中建议,将街道的闲散劳动力组织起来,具体措施包括根据全民所有制企业季节性的生产需要,安排劳动力去做临时工,或者安排劳动力搞家庭手工业,从事废花摇纱、毛衫编结、敲洋钉等工作,以斤或件发给加工费;或者安排在里弄生产组之中,适应工厂需要进行原材料加工,从事适宜发包的半制品的加工和包装工作,或是生产日用小商品,“为工业生产服务”。他们还提到,上海建立“生产生活联合管理组”,专门负责和工厂订立加工合同,生产组遵照合同规定完成加工任务,工厂交给生产组加工费,生产组人员和工厂不发生任何直接关系。天津市可以依照这些经验制定政策,组建专业性更强的管理部门。^⑥

根据报告中提到的各项建议,1964年8月,天津市建立街道劳动服务站(又称“生产管理站”),作为街道生产组织的上级管理部门,由街道办事处负责领导,业务上分别接受区级有关业务主管部门的指导和工商劳动行政部门的监督检查,属于集体所有制性质的群众性劳动合作组织,独立核算,自负盈亏。文件指出,管理街道生产是街道办事处的主要事业之一,应将此项工作纳入街道办事处议事日程。街道办要审查加工合同,协助建立有关管理制度,审查、批准劳动服务

① 《中共中央关于精简职工工作若干问题的通知》(1961年6月28日),中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第14册,北京:中央文献出版社,2011年,第505—511页。

② 林盼:《“父爱主义”的延展及其机制——以20世纪六七十年代上海国营企业精简职工为例》,《开放时代》2019年第4期。

③ 邓伟志:《邓伟志全集 社会学卷1》,上海:上海大学出版社,2013年,第293页;天津市人民委员会办公厅:《关于城市街道1964年几个主要工作的安排意见(草稿)》,1964年3月,天津市档案馆藏,档号:X0053-C-002015-007。

④ 天津市劳动局:《关于加强城市闲散劳动力管理工作的请示报告》,1962年11月,天津市档案馆藏,档号:X0078-C-000419-016。

⑤ 天津市民政局:《河北区安排残疾人参加分散生产和街道服务队的做法和体会》,1965年9月,天津市档案馆藏,档号:X0065-Y-000907-023

⑥ 天津市劳动局:《关于建立街道劳动服务站的几点意见(稿)》,1964年8月,天津市档案馆藏,档号:X0084-C-000885-001;天津市人民政府办公厅秘书处:《1965年关于召开区街工作会议的通知、报告等文件》,1965年9月,天津市档案馆藏,档号:X0053-C-002141-018;《上海市长宁区法华街道多方面安排闲散劳动力工作》,1964年,天津市档案馆藏,档号:X0078-C-000665-006。

站的生产计划和财务计划，领导和督促劳动服务站保质保量按期完成任务，管理人员的工资、福利奖励请假，对人员进行政治思想工作等。劳动服务站对所吸收的人员，仅组织安排他们从事生产加工或服务活动，不担负劳保、福利、津贴等待遇。服务站的业务范围包括承担工厂企业适宜于发包的半制品加工和包装工作，利用边角余料和废旧物资从事零星小商品生产，疏通上下水道、打扫环境卫生、绿化养护，从事日用品修理、拆洗缝补，以及代销副食品、日用百货等。服务站的工作人员从街道退休老职工、复员军人、党团员或积极分子中挑选，主要吸收本街既不能下乡上山，又不能在市內充任固定工、临时工的闲散劳动力，对烈军属、复员军人、生活困难的职工家属及其他贫苦市民给予优先。服务站的工资制度必须灵活，有活即干，无活即停，活多多干，活少少干，不要求出勤率和八小时工资制，也不规定严格的生产指标，实行按劳分配，多劳多得和不劳不得的分配原则。在规定各类人员的工资待遇时，应适当低于国营企业、事业单位的同等职工待遇。如有超过标准的情况，需增加人员或提高定额来调整收入水平。^①

1964年11月，天津市共成立112个劳动服务站，一般是一个街道一个站点，少数街道有两站或三站，每月的生产加工总收益约为七十万元左右。^②劳动服务站对街道的服务队（社）、生产组进行专业化管理，提高了组织的管理效率，使闲散劳动力获得稳定的工作机会。一些家庭妇女入社进组之后，既能参加力所能及的生产劳动增加收入，也能照顾家务，“一举两得”，不仅减少了救济资金的支出，连信访数量也有下降。如天津市河北区有文化的青壮年残疾人多次通过信访的形式要求工作，仅1963年8月至1964年8月的一年之内，到区信访办申请解决工作问题的就有30余宗。河北区要求街道对有劳动条件又要求工作的残疾人予以安置，主要方式是分散生产或街道服务社，在此后的一年之内，仅出现9宗信访。对三个街道59名残疾人的统计，每月可以获得25元的收入，连同其家属，每月减少救济金发放98元。^③市妇联的统计也显示，妇女解决了工作问题之后，救济金减少发放48.2%。^④

由上可见，无论是街道服务队（社）、生产组，还是之后成立的劳动服务站，目的都是给散居在街道的劳动力提供就业的机会，使其能够自食其力，解决生活困难。从这个角度来讲，1962年之后的街道生产性组织，已经背离了此前企业产品下放时的“街道工厂”属性，转变成为带有浓厚的福利保障性质的机构。根据1964年12月天津市颁布的关于街道居民加工生产、生活服务管理办法，街道居民从事的加工生产带有社会生产的自救性质，不允许经营产销生产和入厂加工以及修配服务、服务修缮、搬运等业务。首先是解决经济上的困难户，将其尽早安排到生产正常的生产组去，使其每天都能有固定收入；对经济不太困难的人员安排到收入一般的生产组去；对经济好的人员暂不安排，尤其是不吸收在职、在学人员以及有照的单干户，二十五岁以下的社会青年

① 天津市劳动局：《关于建立街道劳动服务站的几点意见（稿）》，1964年8月，天津市档案馆藏，档号：X0084-C-000885-001；天津市人委：《关于发布天津市街道居民加工生产、生活服务管理办法（试行草案）立即试行通知》，1964年12月，天津市档案馆藏，档号：X0065-C-000476-002。

② 《关于街道居民分散加工生产情况和加强今后管理的报告》，1964年11月，天津市档案馆藏，档号：X0053-Y-001034-002。

③ 天津市民政局：《河北区安排残疾人参加分散生产和街道服务队的做法和体会》，1965年9月，天津市档案馆藏，档号：X0065-Y-000907-023。

④ 天津市妇联：《发动群众为生产生活服务切实发挥街道后勤兵作用》，1965年9月，天津市档案馆藏，档号：X0050-Y-000105-012。

一般不应吸收。凡是原社会救济户参加生产的新进人员，若工资收入低于救济标准时，由办事处继续给予救济，使之略超过救济标准；凡是原由企业单位给予困难补助的职工家属参加生产的，若工资收入仍低于原补助生活水平时，由地区主动与职工所在单位联系，酌情继续给予补助，使之略超过原有生活水平，以此鼓励她们的劳动积极性，安心参加生产。此外，对肢体残疾的青年着重照顾，逐个安排落实。^①

值得注意的是，带有福利保障性质的街道服务队（社）、生产组，对外宣称不进行指标考核，但与之合作的企业则有生产任务上的高要求，从外部对街道生产进行施压。有报告反映，企业通过私人关系或者行贿手段，将部分生产环节外包给服务队和生产组，以高收入吸引街道劳动力为其生产。因此，一些生产组为了提高生产效率，不愿再安排社会救济户和残疾青年进组，而是招募有一定技能的劳动力，一人领活全家搞副业，所谓“白天社会主义，夜里是资本主义”，或者“肥亲厚友，感情用事”，给街道生产造成混乱。^②

五、结 语

从本文的研究可以看到，计划经济时期城市治理的重点是推动形成“生产型城市”，街居的工作重心必然要放置在“把城市里散漫的独立的小生产者与广大的城市贫民组织起来进行生产”。^③全民所有制企业无法将所有的适龄劳动力加以吸纳。而且，科尔奈的经典研究业已阐明，计划体制下的工业生产通常受制于原材料、设备、劳动力等资源的供给，为了克服短缺带来的资源约束、顺利完成生产任务，需要采取各种调节和替代的方式。^④由此产生的替代方案是，将大量的社会劳动力留在企业之外，通过构建街道生产组织的方式，将他们动员管理起来。这就要求街居除了完成居民社会服务和救济福利等方面的职能之外，更需要对基层社会加以整合，将其按照全民企业的生产架构进行管理运作。通过街道生产活动的展开，街居和企业形成了更为紧密的互动关系，加强了国家政权向基层社会的渗透与控制。

而在街居管理经济生产的过程中，长期面临着计划性和灵活性之间的结构性矛盾。一方面，企业需要街居的灵活生产来构成计划体制的调节与缓冲；另一方面，闲散劳动力的实际诉求和激励结构需要最大限度地维持灵活。即使在日常管理过程中强化福利保障的特征，但在强制性经济增长的压力下，企业生产指标逐年提升所形成的“棘轮效应”，必然使街道生产出现经济性、指标性要求，进而加剧劳动力资源的组织间争夺。在经济增长和福利保障之间左右“钟摆”的情况，一直持续到80年代初期，原先对接企业的生产性组织转变为集体企业，由集体事业管理部门负责管理，将大工业生产的要求从街道里弄中疏解出来。街道生产则彻底退回到社会保障和救济福利

① 天津市委：《关于发布天津市街道居民加工生产、生活服务管理办法（试行草案）立即试行通知》，1964年12月，天津市档案馆藏，档号：X0065-C-000476-002；《关于街道居民分散加工生产情况和加强今后管理的报告》，1964年11月，天津市档案馆藏，档号：X0053-Y-001034-002

② 《关于街道居民分散加工生产情况和加强今后管理的报告》，1964年11月，天津市档案馆藏，档号：X0053-Y-001034-002。

③ 《把消费城市变成生产城市》，《人民日报》1949年3月17日，第1版；《如何变消费城市为生产城市》，《人民日报》1949年4月3日，第4版。

④ [匈] 科尔内（科尔奈）：《短缺经济学（上）》，张晓光等译，北京：经济科学出版社，1986年，第260页。

的领域，不再以参与工业大生产为目标。^①

由此可见，街道的生产经济功能，是街居作为连接政府和居民之间的桥梁，推动了国家政权向社会基层全方位渗透的主要手段。如上文所述，像天津这样的城市，存在大量的“非单位人”，亟须将他们组织起来。生产只是一种手段，目的就是加强基层渗透和控制，更好地实施管理效能。自60年代后期开始，街道生产的功能便已弱化，逐步回归社会福利的功能定位，这是由于强化生产功能，将街道朝着“单位化”的方向打造之后，出现了基层的强力回应甚至抵制，难以达到强化基层控制的目的。总而言之，街道是否承担生产功能，关键是要看经济生产活动能否成为加强基层社会管理的“抓手”。

通过上述案例可以看到，在讨论行政力量介入基层社会，对社会群体的日常生活进行管控的同时，也需要关注基层社会的强力回应。“国家统合社会”并非单线叙事。由于各类行动主体共同参与其间，形成诸多“间隙”（niche），使得叙事内容出现复杂性和多样性。“政治中心并不能随意形塑社会，它必须首先满足社会基本的生存与发展需要”。^②正如许慧文（Vivienne Shue）对1949年之后的乡村改造问题进行讨论时发现，国家试图通过整套行政机器来取代层层叠叠的“民间”社会，但地方干部在各项事务上扮演着政策执行者和地方保护者的不同角色，反映出国家触角的限度及对社会渗透的不均衡性。^③我们在以往的研究中也感到，即使是在指令性计划体制之下，国家、政府也只是行动者之一，始终需要与街居这样的管理机构，以及基层群众进行互动、协商甚至妥协，几方之间的关系仍然处于相对平衡的状态。^④对这些问题进行研究，有助于加深对这一时期“国家-社会”关系的认识。

[责任编辑 陈泽涛]

① 天津市劳动局：《转发河北区人民政府〈关于街道集体所有制企业职工退养、退组的试行办法〉和市医药局的通知》，1981年1月，天津市档案馆藏，档号：X0159-C-001960-016。

② 桂勇、吕大乐、邹旻：《政治强制性变迁的限度：大跃进时期企业中的经济民主问题——以兴中造船厂为个案》，刘建军、陈超群主编：《执政的逻辑：政党、国家与社会（复旦政治学评论第三辑）》，上海：上海辞书出版社，2005年，第165—183页。

③ Vivienne Shue, “State Power and Social Organization in China,” in: Joel S. Migdal, Atul Kohli and Vivienne Shue, eds., *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, New York: Cambridge University Press, 1994.

④ 林盼、朱妍：《打造“蓄水池”：20世纪六七十年代家庭外包生产的机制分析》，《开放时代》2024年第2期。