

# 组织互动与权力重塑

——对计划经济时期上海街道联管组的制度分析

林盼 朱妍

**内容提要:**本研究基于档案资料,以20世纪60年代上海街道设置的生产生活联合管理组为案例,呈现街居这一行动主体在生产动员和日常管理之中所起到的重要作用,分析“条块”之间的边界摩擦。上海设立街道联管组的初衷是将游离于计划体制之外的社会群体纳入正式组织架构,使得基层的“社会性”服膺于国家的政治理性,但在实践过程中,街道联管组在行政上受制于条块关系,在功能上出现经济生产职能与社会管理职能的冲突,受限于不同主体的多元化激励结构,未能真正实现对“非单位人群”的有效组织和管理。本研究呈现了计划经济时期城市管理的复杂性,在理解新中国的“国家-社会”关系时,需要重视科层式的正式机构与社会群体之间的互动方式,进一步关注那些看似边缘的群体对正式制度和权力的限制与重塑过程。

**关键词:**单位制;街道联管组;“非单位人群”;“条块”关系

单位制和街居制是指令性计划体制下中国城市经济社会管理的两大组织机制。已有研究高度关注单位制的理论问题,认为计划经济时期的城市居民大多通过企事业单位被组织起来,单位不仅是人们从事生产、获得薪资报酬与福利待遇的场所,也是国家联系民众、分配资源、实现政治教化的最重要媒介(路风,1989:71;李路路、李汉林,1999;李路路等,2009;刘建军,2000;苗大雷、王修晓,2021)。由于厂矿企业和周边区域的环境存在落

---

**作者简介:**林盼,中国社会科学院经济研究所副研究员,主要研究方向为经济史、历史社会学;朱妍(通讯作者),上海社会科学院社会学研究所副研究员,主要研究方向为组织社会学,新中国工业史、社会史。感谢匿名评审专家提出的宝贵意见。文责自负。

**基金项目:**“上海工业化与城市化关系的历史考察(1949—1978)”(23BZS161)。

差,资源的有限性决定国家必须统一、有计划地进行管理,因此在相对集中的空间内构建起一整套社会服务体系,几乎将全部社会成员都吸纳到单位之中。在单位制的框架之内,民众需要的社会资源、社群支持与公共服务都由单位来提供,形成了“企业办社会”“单位即社区”的现象(李汉林,2004;田毅鹏,2007;李珮瑶,2020)。虽然在单位之外也存在没有正式工作的社会群体,基层政府建立街居(街道-居委会)制度加以统合和管理,但是在“企业办社会”的框架内,街居制只作为单位制的剩余体制而出现(吕方,2010)。

由于中国城市发展的历史起点和现实基础不尽相同,各个地区的城市治理模式存在显著差异。有研究者注意到,1953年,由机关企事业单位和学校组织管辖的人员占居民总数的39.2%,在里弄生活和参加活动的人员则占60.8%(毛丹,2018)。直至1962年,上海市区635.84万总人口中,国有或城镇集体单位的正式职工仅为233.33万人,“非单位人群”高达402.51万人,即便考虑到其中的非劳动适龄人口,这一数量及其占比仍然是惊人的(杨丽萍,2022:4-7)。而武汉、天津等城市也存在大量的闲散劳动力,与上海面临类似的管理压力<sup>①</sup>。“非单位人群”的数量高于“单位人”的事实,意味着在这些城市里,多数城市居民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。由此可见,“企业办社会”或者单位为主、街居(街道居委会)为辅的结构,只是一种类型的单位制结构。在规模较大的城市,则体现出企事业单位和街道居委会共同承担社会治理功能的特征,单位只是行动者之一,始终需要与街居这样的社会经济管理机构协商和互动,两者之间的关系相对平衡。

在“非单位人群”规模庞大的城市,城镇社会无法完全通过工作单位加以统合和管理,基层政权又需要将党和政府的意志与政策广泛深入推进时,街道居委会就承担起对各类社会群体的管控、社会动员和生活救济等责

---

<sup>①</sup> 根据1951年8月的一项统计,当时由家庭妇女、摊贩、商人、自由职业者、独立劳动者、无业及失业者组成的“非单位人群”占武汉总人口的50%以上(参见高民政、郭圣莉,2003)。1957年天津人口约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30万,属于“城镇劳动年龄人口中的不在业人口”的超过100万(参见李竞能等,1987:271-302)。

任。已有对于城镇街居制度的研究,特别强调这一组织机构在公共物品供给、社会福利覆盖、边缘群体改造等方面发挥的重要作用(何海兵,2003;朱建刚,2003;张济顺,2004;阮清华,2009;张虎祥、梁波等,2013;连文妹,2022),这无疑富有洞见。但在上述社会功能之外,我们应当高度关注街居在指令性计划经济时期的生产组织功能。毛泽东在1949年年初的一次重要会议上指出,“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”<sup>①</sup>。此后,全国各大城市建设计划的核心工作,就是将消费型城市改造成生产型城市。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,其中的核心要义就是“组织起来”,也就是“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”(胡位钧,2003:41)。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。

由于街居参与生产组织活动,在劳动力使用和资源分配方面,街居和全民所有制企业出现了资源争夺和协作紧张的情况。街居既需要将尽可能多的劳动力动员起来参与生产,又不能将他们尽数吸纳至正式单位体制内,因此需要进行有针对性的制度设计,使庞大的“非单位人群”维持非单位身份、实现“就地生产”的政治和经济目标。为此,20世纪60年代初期,上海基层组织创造性地设立了生产生活联合管理组(简称街道联管组或联管组),重点承担街道的经济生产组织职能,该机构接受工业部门和街道党委的双重领导,在日常工作中负责与单位对接,目标是将闲散在街居中的劳动力“组织起来”“就地生产”。联管组的制度设计在一段时期内促发了制度模仿,不少城市派出干部到上海学习,并仿效设立了街道劳动服务站、管理站等承载

<sup>①</sup>《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。

街居生产职能的专业化管理机构。<sup>①</sup>因此,上海案例具有一定的典型性和示范效应。其他城市在推进街居生产组织工作中的挑战和困境,也值得与上海进行比较研究。

基于大量的档案资料和研究文献,本研究围绕联管组的制度演进,聚焦这一时期上海街居生产组织功能的发挥,关注指令性计划经济体制下国家与社会关系隐匿的多重面向。已有对计划体制下的街居制研究,集中讨论国家能力如何通过街居向基层渗透,街居“自觉地”在基层扮演着国家的角色,构建“国家-街居-居民”的组织化框架(张虎祥、梁波等,2013;杨丽萍,2010)。但是,我们对于联管组案例的分析则发现,主管部门试图用科层制来强化计划性的做法受到企业和街居闲散劳动者的抵制,导致不同部门之间的资源竞争,并引发了管理难题。这一案例体现了计划经济时期城市管理的复杂性,有助于深化对这一时期“国家-企业-社会”关系的认识。

对于联管组的案例分析也有助于了解指令性计划体制下基层治理所面临的“条块”关系,并对既有“条块”关系的研究文献进行经验补充和理论扩展。许多研究用“条块”关系的变化来解释中国的经济发展成就(Oi,1992;Maskin et al.,2000;Montinola et al.,1995;周黎安,2012),认为中央(“条”)对地方(“块”)的权力下放构成地方政府以及官员群体激励的来源,并由此推动了制度变迁,给经济主体带来巨大的活力。与此同时,也有大量研究注意到并分析了“条块”关系引发的张力,认为“条”和“块”因“职责同构”“权力分配”“部门利益”“目标冲突”等方方面面的问题而面临持久的矛盾(林尚立,1998;Mertha,2005;朱光磊、张志红,2005;曹正汉、王宁,2020;杨雪冬,2020;周振超,2005,2020;马啸、翁霆威、周银圣,2023;王庆明、周子玥,2023)。这些研究针对中国的“条块”关系给出了创新性的解释,但在分析层次上,大多聚焦于央地关系层级,缺乏对基层具体“条块”协作与冲突案例的细致呈现(过勇、贺海峰,2021);在分析对象上,注重研究基层部门和干部群体,较少关注基层社会群体在“条块”冲突中的主体性和能动性;在案例情境

<sup>①</sup>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:X0084-C-000885-001;毛丹主编:《中国城市街道与居民委员会档案史料选编》(6),杭州:浙江大学出版社,2019年,第54-59页。

上,主要关注市场化转型后的“条块”关系,对于计划体制下的情况分析较少。本案例呈现了计划体制下强制性“条块”协作的实践,以工业主管部门为代表的“条”通过产品下放和外包,试图赋能街道和居委(即“块”),使其更好地实现对“非单位人群”的管理,这种对“块”赋能的做法,在既有关于“条块”关系的研究中比较少见<sup>①</sup>。

### 一、“就地生产”:上海强化街居生产功能的历史过程

1949年上海解放之后,如何充分动员和利用“城市里散漫的独立的小生产者与广大的城市贫民”<sup>②</sup>进行经济生产,成为城市治理工作的关键(周武,2015)。这一工作进展并不顺利。新政权很快意识到,这些闲散劳动力的构成极为复杂,包含大量个体商业从业者(如摊贩)、家庭妇女、无业游民等人群,以及难以参加社会活动的老人、儿童、残疾人等,他们多无职业和生产上的直接联系,流动性又较大(张济顺,2004)。为了更好地动员群众,特别是把单位体系以外的居民(老年人、家庭妇女、儿童)组织起来,上海市政府试图在城市范围内建立起一套行之有效的管理机制。在1949年5月28日至1950年6月28日的军管期间,全市里弄组织了118个人民防护队、16560个清洁卫生小组、36个里弄福利会、104个自来水管理小组;1950年年底的冬防服务队更是充分组织和动员了大部分的里弄居民,里弄人口的67%都成为冬防服务队的成员,这也成为居委会的雏形(张济顺,2015)。1951年6月,上海各区在原有冬防服务队的组织基础上,开始建立居民委员会,到1952年5月,上海已设居民委员会2500余个,力图将全市各单位及行业组织之外的民众都管理起来(杨奎松,2004)。1955年,上海正式建立起由街道办事处、居民委员会和居民小组构成的三级街居组织。

随着组织结构的建立完善,街居逐步介入经济生产活动之中。一开始,街居采取的做法是成立劳动预备队或突击队,应付工厂企业、基本建设部门

---

<sup>①</sup> 大多数研究都强调数字技术和数字平台建设能够超越“条块”分割,实现对“块”的赋能。目前所见的文献中,只有马啸等(2023)关注了中央部委通过“条”主导下的铁路建设赋能区域政府(“块”)的路径和机制。

<sup>②</sup> 《把消费城市变成生产城市》,《人民日报》1949年3月17日。

的临时性、突击性任务；或是介绍劳动力前往周边工厂就近就业，以缓解家庭收入拮据的情况（罗苏文，2011：377）。街居组织还会借助整顿运动，提升基层干部的思想意识，以更有效地组织“非单位人群”参与生产活动（阮清华，2009；詹佳如，2021）。

1958年，情况发生变化。“大跃进”背景下提出的经济增长激进目标导致基本建设规模急速扩张，工业部门有强烈的招工需求，街居组织的生产功能也在正式文件中被确定下来。1959年7月，上海市里弄工作小组《关于居民委员会组织形式的意见（草稿）》提出，居民委员会的主要任务“应以组织劳动生产为中心”（郭圣莉、高民政，2002b）。这一时期，街居的生产组织任务，重点放在让闲散劳动力以临时工、外包工、季节工等形式进入企业工作上。<sup>①</sup>1958年8月，上海市委提出，以街道和居委会为主导，有计划有步骤地组织家庭妇女等计划编制外的劳动力资源参与企业生产，为社会主义的工业建设服务<sup>②</sup>。统计表明，至1958年年末，经由居委会干部们的组织动员，超过16万名里弄妇女走出家门参与生产活动，其中进厂从事加工生产的达52548人<sup>③</sup>。又据1959年7月的一份材料显示，在进入工厂参加劳动的10.8万名妇女之中，由居委会干部组织输送的超过6万人<sup>④</sup>。

街居中的社会劳动力被大量吸纳到企业中，直接后果是工资支出增长过快、城市粮食供应告急。把适龄劳动力尽数吸纳到正式体制中的做法，显然超出了新政权的管理能力，与低收入、高积累的预期目标产生矛盾。因此，地方政府做了两方面的调整工作。一是不断压缩工业企业的用工规模，1960年的精简职工<sup>⑤</sup>和1961年的“定岗定编”<sup>⑥</sup>，意在将入厂工作的闲散劳动

①《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》，见中国社会科学院、中央档案馆编《1958—1965年中华人民共和国经济档案资料选编·劳动就业和收入分卷》，北京：中国财政出版社，2011年，第160-161页。

②《中共上海市里弄工作小组关于里弄工作试点的初步意见（草稿）》，1958年8月，上海市档案馆：A20-1-82-11。

③《上海市1958年年末在业人数》，1959年4月，上海市档案馆：B127-1-629。

④《里弄妇女进工厂企业劳动资料》，1959年7月，上海市档案馆：C31-2-679。

⑤1961年，中共中央发布《关于精简职工工作若干问题的通知》，要求“1958年1月以来参加工作的来自农村的新职工（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”，以1960年年底为基数，三年内减少城镇人口2000万人以上。

⑥1961年9月，《国营工业企业工作条例（草案）》（《工业七十条》）颁布，核心内容是要求企业实行“五定”，即定产品方案和生产规模，定人员和机构，定主要的原料、材料、燃料、动力、工具的消耗定额和供应来源，定固定资产和流动资金，定协作关系，同时还要求企业保证不超过工资总额。

力退回街居,将这些劳动人事身份上居于灰色地带的职工定性为“非在册职工”或是“外包工”。对于已经在企业工作的“外包内做工”,除在生产上确实需要留用的之外,其他人逐步辞退,并规定“今后一律不得再发展与扩大外包内做工”<sup>①</sup>。

二是将企业的生产任务大规模下放,保障街居中的闲散劳动力有活干。1960年,中央明确提出,工业企业要大力支援城市人民公社办工业,凡是街道工业能够保质保量生产的产品,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”(李端祥,2006:158)。上海市委城市人民公社工作领导小组办公室遂发文,要求各区围绕所辖区域内的工厂,组织里弄劳动力进行外包生产。很快,市属企业就完成了第一批产品的“下放”,包括机械、电机、仪表、化工、纺织、轻工等行业共计82个工厂车间的80余种产品,大约可以雇用7420名里弄生产工人<sup>②</sup>。到1960年年底,上海各街道的里弄生产组织与全市4000多家工厂建立了稳定的外包协作关系,吸纳了7.8万名劳动力<sup>③</sup>。将部分生产任务置于企业之外,显得机动灵活,“补缺配套、协作生产,补全民所有制之不足,起到助手作用”<sup>④</sup>。

企业生产的大规模下放,使街居迅速成为全民所有制工厂的劳动力蓄水池和“影子车间”。随着街居组织更深入地参与和介入生产过程,工业生产管理和社区生活管理之间的矛盾也日益凸显。既有街居组织在管理工业生产上缺少经验和资源,日常工作也已处于超负荷状态,面临日益膨胀的闲散劳动力群体时常感到难以为继。资料显示,这一时期街道居委会所负责的行政事项繁多,居民平时需要街居出具的证明达60种之多,“从生(遗失出生证)到死(居民病亡),从吃到用,从办婚事到办丧事,从处理一只死猪到购买一点猪药,以及申报户口,减免医疗费用,调换房屋,购买船票等等”,都需

①《中共上海市委劳动工资委员会关于继续整顿外包内做工的通知》,1962年3月,上海市档案馆:A11-1-68。

②《中共上海市委城市人民公社工作领导小组办公室关于市属企业下放第一批工作产品支持街道里弄生产组织发展的意见》,1960年5月,上海市档案馆:A20-2-6-23。

③《城市人民公社组织情况统计月报》,1960年12月,上海市档案馆:A20-1-23。

④《上海市普陀区手工业管理局关于生产管理体制的若干问题和意见》,1963年10月,上海市档案馆:B158-3-366-73。

要街道里弄干部协助办理,街道办事处日常门庭若市,干部应接不暇<sup>①</sup>。对此,有关部门开始酝酿设立专门机构,负责协调管理街道里弄的生产组织工作。这是联管组制度形成的背景因素。

## 二、“组织起来”:联管组成立的制度逻辑

在街居层面设立专门管理生产工作的组织,是1961年8月上海市闸北区<sup>②</sup>城市人民公社工作领导小组提出的。该小组在向市委呈交的报告中指出,企业生产任务下放之后,街道里弄层面暴露出所谓“三糊涂”的问题,即“进货发货存货没有完全记录,产量质量配料原材料燃料消耗无定额标准,生产各道工序活动无产量质量耗用原材料的记录和检查”。具体表现为街道里弄的生产工作混乱不堪,时常出现物资减损,甚至被周边居民拿去自用的情况。管理不力导致里弄生产的议价能力降低,组员表示工作量和企业固定工差不多,工缴费却很低,“甚至比临时工还差”,工伤医药费、劳动保护用品发放等事务也没有保障,抱怨“里弄只晓得收加工费,其他事情两方面都不管”,人员缺勤现象频发。报告指出,企业的生产任务下放后,街居事实上成为大生产工业体系的有机组成部分,街居既有管理体制无法适应企业的生产需求,建议成立专门领导和管理里弄生产组的机构<sup>③</sup>。

加强对街居生产组织功能的管理,一大诱因是1961年之后大规模的职工精简。据统计,1962年上海各大企业的职工人数为233.33万人,比1961年减少了31.07万人;“非单位人”数量则从1961年的376.81万人增长到1962年的402.51万人,增加了25.7万人(杨丽萍,2022:38)。社区有大量闲散劳动力,亟须发放救济资金,致使社会性支出进一步增加,因此必须尽快采取措施进行统筹安排。

在这样的背景下,上海进行了基层治理的制度创新。1963年年初,市人大常委会发布指示,要求各区下属街道设立专门的生产管理机构,定名为

① 《关于街道里弄工作的若干情况》,1962年7月,上海市档案馆:A20-1-68。

② 今属静安区。

③ 《中共上海市闸北区城市人民公社工作领导小组办公室关于街道里弄生产情况和主要问题的报告(草稿)》,1961年8月,上海市档案馆:A20-2-15-15。



“生产生活联合管理组”。政策要求,一个街道办事处一般下设一个联管组,负责管理该街道所有的里弄生产组,如果街道办事处拆分,联管组通常也会跟着重新划分。如果街道范围大、人数多、情况复杂,个别街道也会设立多个联管组;如果行业生产相对集中,形成连片的加工场所,经过区办批准,还可以建立跨街道的联管组<sup>①</sup>。联管组同时受工业部门和街道党委的领导,各工业局负责管理组织生产,街道党委负责管理人员的思想政治工作<sup>②</sup>。

联管组究竟管什么?在回答这个问题前,我们首先要了解20世纪60年代初,街居的劳动力通常以何种形式从事经济生产。根据既有研究,街居的劳动力大体有三种。

第一类是为街道工厂工作的劳动力。街道工厂通常被称为“小集体”企业,产供销一般不纳入国家计划。<sup>③</sup>因兴办主体不同,街道工厂的隶属关系曾经比较多元,有属于街道或居委的,也有属于机关或全民企事业单位的。经过1963年的调整,大多数的街道工厂被归口至各区手工业管理局垂直管理,企业边界清晰,专业化协作关系日益稳定,职工队伍规模变动不大,街居组织几乎不参与对街道工厂劳动力的管理。

第二类是被各类里弄生产组所吸纳的劳动力。里弄生产组的兴办过程与街道工厂类似,都是50年代后期为了鼓励家庭妇女参与劳动而出现的一种生产组织模式,由居委会出面组织,性质上是合作形式的集体工业,生产任务也大多是为全民或大集体企业做工序和产品配套。里弄生产组独立核算、自负盈亏,从事灵活机动的加工生产,活多则多干,活少则少干,无活则

①《上海市卢湾区手工业管理局关于成立联管组的报告》,1964年12月,上海市档案馆:B158-3-701-93。

②《1963年上海市第二轻工业局有关制定里弄生产联管组工作条例、组织简则》,1963年,上海市档案馆:B158-1-452。

③“小集体”企业是与“大集体”企业相对的一种城镇集体企业法人形式,划分依据是公有化程度。那些纳入计划轨道,人财物、产供销服从国家计划安排,实行主管局统付盈亏,被称为“小全民企业”的,就属于“大集体”企业,一般包括市/区/县工商部门主办和管理的“大集体”企业、全民所有制企业主办和管理的“全民带集体”的“大集体”企业、各机关/事业单位主办和管理的“大集体”企业等。那些不纳入计划轨道,独立核算、自负盈亏,企业收入一部分以所得税形式上缴国家,一部分作为合作事业发展基金上缴主管部门,大部分作为合作事业自有基金的,称为“小集体”企业,一般包括街道、居委主办或管理的“小集体”企业、机关事业单位主办或管理的“小集体”企业、各级劳动服务公司主办或管理的“小集体”企业、街道/居委与全民工商部门合办的“小集体”企业等(参见江平、王家福,1998:361;赵生章、王齐茂,1995:292)。

暂停劳动。相比于街道工厂,里弄生产组的用工更为灵活,薪资与福利待遇也更低(上海社会科学院《上海经济》编辑部,1983:229-231)。

第三类则是数量最为庞大且不断增长的零工/散工群体。这一群体形成于60年代初期,随着国民经济调整、紧缩政策出台,很多职工被迫从全民或集体工厂中退出,绝大部分就成为零工和散工。零工/散工的突出特点是工作单位、工作内容都不稳定,有时有工作、有时则无业。他们的边界和身份十分模糊,对其称呼也多种多样,他们有时会进入劳动服务队,有时又成为里弄生产组中的一员(上海社会科学院《上海经济》编辑部,1983:228)。

设立联管组的目标是将第二类 and 第三类劳动者管理起来,也就是负责里弄生产组和零工/散工的组织、管理和动员。联管组工作的重要目标,是通过对接企业需求和街居劳动力供给,增强经济生产的计划性,它需要对街居劳动力的生产/服务内容、组织规模、人员安排、经营方式等做出安排,并不断调整,以配合完成企业的生产计划,防止因配合不当而“造成内部生产脱节停工待料的危险”<sup>①</sup>。

虽然联管组所管理的生产组织工作并不纳入国家整体经济计划,但即便没有所谓的大计划”,也要在以下方面做好“小计划”:第一,负责对生产组织中的人员统筹管理,积极安置有劳动能力的居民参加生产,就劳动力的使用、调配、提拔等工作向上级行政部门(主要是指市手工业合作社联合社的各区办公室)提出意见建议。第二,负责帮助生产组和协作厂订立业务合同,尽可能把协作关系固定下来,督促生产组严格按合同办事,帮助生产组解决与协作厂的工缴争议等问题。第三,负责确定工资分配形式,在保证激励的前提下管控劳动力的收入,使之不致超过同行业、同等技术条件和同等劳动生产率的街道工厂的标准。第四,落实生产计划,让基层的生产组定期编制生产技术措施、制定原材料和辅助材料供应方案、汇总统计资料等<sup>②</sup>。

<sup>①</sup>《上海市工艺美术工业公司绣品工作组关于机绣外发管理的总结(初稿)》,1966年1月,上海市档案馆:B241-1-91-98。

<sup>②</sup>《1963年上海市第二轻工业局有关制定里弄生产联管组工作条例、组织简则》,1963年,上海市档案馆:B158-1-452;《上海市手工业生产合作社联合社关于转发卢湾区淮河街道生产管理组工作情况报告的通知》,1963年12月,上海市档案馆:B158-3-366-1;《上海市手工业管理局关于转发黄浦区四川南路街道里弄生产联合管理组关于贯彻“上海市里弄生产组组织简则”的情况报告的通知》,1964年9月,上海市档案馆:B158-3-533-1。

对于一时无法组织起来的零工/散工,联管组也必须承担责任,负责对他们进行社会主义和爱国守法教育,检查加工服务的质量、价格、经营业务范围、网点设置等情况,敦促他们遵守国家法律法规,照章纳税,帮助受理有关登记、歇业、改变经营项目和经营地点等方面的申请,协助其解决工具、材料等问题<sup>①</sup>。联管组一般会有一名专职干部负责管理零工/散工,定期了解零工/散工的生产和思想情况,按照行业、地段成立行业小组和互助组,建立小组会议制度和政治学习制度<sup>②</sup>。

由上可见,为了应对“非单位人群”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,将闲散居民组织到集体生产之中,引导生产资源从企业向社区转移;另一方面采取“街社合一”等方式将人、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,支持企业的生产活动。类似的情况,在其他规模较大的城市也有出现。例如,根据1958年的一项统计,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“非单位人群”占天津市总人口的50%以上,因此,天津市提出将街道作为“大工业生产所需劳动力的仓库”<sup>③</sup>。1964年,天津市劳动局、手工业局派干部来到上海学习经验。他们在报告中提到,联管组帮助里弄生产组和工厂单位订立加工合同,“生产组遵照合同规定,按时、按质、按量完成加工任务,工厂按规定交给生产组加工费,生产组人员和工厂不发生任何直接关系”,并表示“这是一个很值得学习的经验”<sup>④</sup>。此后,天津设立街道劳动服务站,由街道办事处领导,其业务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,组织街道闲散劳

①《上海市卢湾区手工业管理局关于生产管理组的作用、存在问题以及改进意见的报告(草案)》,1963年9月,上海市档案馆:B158-3-366-33。

②《上海市手工业生产合作社联合社关于转发卢湾区淮海街道生产管理组工作情况报告的通知》,1963年12月,上海市档案馆:B158-3-366-1;上海市徐汇区永加联管组:《管理个体户是我们的光荣任务——上海市手工业工作会议文件之十七》,1964年,上海市档案馆:B158-3-487-121。

③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:X0084-C-000568-010。

④《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:X0078-C-000665-006。

动力对接企业,从事适宜发包的半制品的加工和包装工作(林盼,2024)<sup>①</sup>。

### 三、“扩张诉求”:计划性与灵活性的结构性矛盾

从上述分析可见,为了解决街居生产的有效管理问题,地方政府在街道设立联管组这一专管机构,意在联结企业和街居、“条”和“块”,将街居中的闲散劳动力组织起来,与生产企业构成稳定的协作关系,采用的管理方式和工作手段与全民所有制企业的做法十分类似,包括组织间订立业务合同、定期编制生产方案、建立劳动人事关系制度、确定并执行工资与福利分配制度等,意在强化街居层面生产组织工作的计划性和可预期性<sup>②</sup>。但在实践中,联管组强化统筹管理的努力受制于两方面的因素,即企业对于保留和扩张生产灵活性的诉求,以及街居的闲散劳动力对于劳动灵活性的诉求,以致计划性不断受阻。

科尔奈的经典研究业已阐明,计划体制下的企业通常受制于原材料、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,企业会采取各种调节和替代的方式(科尔内,1986:57-68)。因此,计划经济时期的全民所有制企业有扩张灵活性的强激励,越是强化计划体制,往往越会催生灵活生产,就像50年代末期企业重组合并、规模扩大的同时,催生了街道/村社工业的大发展所展现的那样(林超超,2018),企业保有相当比例的灵活生产既是计划体制衍生出的非正式制度,又成为计划体制持续运行的润滑剂与缓冲(朱妍,2020)。

本文所讨论的联管组也需要放置于计划体制的固有特征中加以考察。街居工业发展的定位是城镇正式工业体制的补充部门,所利用的资源,无论是场地、工具,还是劳动力、原材料,也多不属于正式工业体制的计划内部门。在实际运行过程中,街居生产活动常常被作为城镇正式工业体制机动性的主要来源。比如,在生产内容、流程、交货时间等方面,联管组都难有决

<sup>①</sup> 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:X0084-C-000885-001。

<sup>②</sup> 《上海市手工业生产合作社联社关于转发卢湾区淮河街道生产管理组工作情况报告的通知》,1963年12月,上海市档案馆:B158-3-366-1。

定权,既不能决定要承接什么生产任务、承接多少生产任务,也无法决定以何种方式生产、何时交货。在企业面临的产量压力较大,或是上级有突击性任务需要按时完成时,联管组需要统筹街居的生产小组和生产人员,及时“抽调人员支援生产,多做少息”,而当原材料短缺导致生产任务不足时,又要协调“少做早歇或者轮流作息”<sup>①</sup>。

对联管组工作的计划性造成更大影响的是闲散劳动力自身的灵活性诉求。很多劳动者有料理家务和看管子女的日常任务,因此会期待工作时间和工作地点的高度灵活,就近生产和居家生产也成为首选,他们会根据自己的即时需求选择那些更灵活的生产任务。联管组尝试将生产组和企业的协作关系固定下来,这让他们感到三个“不自由”,即“品种固定不自由,场所固定不自由,归口管理不自由”<sup>②</sup>。

联管组试图将闲散劳动力的收入也置于计划管理之中,但遭到了更广泛持久的抵制。未被组织起来的零工/散工很像劳动者中的“个体户”,他们只要有时间、有体力,就会不断投入生产。如果原料不断供,这些“个体户”的月收入很容易就会超过全民所有制企业的正式职工。据资料记录,当时全民所有制企业正式职工的月收入一般不超过40元,但从事类似工作的街居劳动力中有些人的月收入可以达到50元,极端情况甚至能达到80~100元<sup>③</sup>。此类情况带来的严重后果是,不仅会助长工人的“经济主义”思想,还会影响全民所有制企业劳动力队伍的稳定性,甚至导致正式部门的职工向非正式部门“倒流”。一些固定工为此“心神不定”,宁愿流回里弄从事生产<sup>④</sup>。对此,联管组采取多种方法限制“个体户”的收入,使之不超过同行业、同等技术条件和同等劳动生产率的街道工厂的标准,更不能超过全民所有制企业职工的收入水平,措施包括增加管理费抽成、限制工作时间、压缩加

①《上海市手工业管理局关于转发黄浦区四川南路街道里弄生产联合管理组关于贯彻“上海市里弄生产组组织简则”的情况报告的通知》,1964年9月,上海市档案馆:B158-3-533-1。

②《上海市手工业生产合作社联合社关于转发卢湾区淮海街道生产管理组工作情况报告的通知》,1963年12月,上海市档案馆:B158-3-366-1。

③《上海市工艺美术工业公司关于精艺、华艺绣品厂绣花工缴情况的汇报》,1965年12月,上海市档案馆:B241-1-98-73。

④《上海市南市区手工业管理局关于里弄生产组管理工作调查情况和改进意见的请示报告》,1963年11月,上海市档案馆:B158-3-366-54。南市区今属黄浦区。

工任务、规定计件单价、增加集体积累的提留等<sup>①</sup>,甚至还出现了具有累进税制意味的“分层抽成策略”,把组员收入分成不同层级,每个层级抽取不同比例的管理费,最终使组员的工资都控制在一定范围内<sup>②</sup>。

联管组“限薪”的种种做法,导致被组织起来的闲散劳动力收入显著下降,大大影响了联管组的组织效力。根据1963年某生产组统计,进入生产组之前,零工/散工每月能拿65元,联管组成立之后每月只能得45元<sup>③</sup>。“限薪”让闲散劳动力利益受损,以致对联管组的组织管理心生不满,甚至出现抵制和退出等行为。有调查报告提到,一些劳动者反映从事生产五六年之后,收入不增反降,对手工业生产缺乏信心;也有劳动者就此申请退出生产组,不愿意被组织,表示还不如由人介绍去给工厂当临时工,那样更自由,收入也高些。当有其他方法可以获得更高收入时,街居中的闲散劳动者开始“情绪不安定,普遍要求增加工资,改善福利”<sup>④</sup>。在联管组成立三年后,仍有超过半数的闲散劳动力没有被任何方式组织起来,他们希望过一种“做多做少、做与不做均由自己决定”的日子<sup>⑤</sup>,还向上级部门表示,自己“现在干得动,不吃你们的饭”,排斥联管组的组织和管理<sup>⑥</sup>。

为了最大限度吸纳和组织劳动“个体户”,提高街居工业管理的计划性,联管组设计了一系列制度,限制劳动“个体户”的权益。然而,工厂对灵活生产的强烈诉求影响了制度执行的效力。例如,在领料环节,规定由联管组或生产组统一前往工厂领任务和原料,零工/散工不能自行前往;在生产环节,联管组会协调工厂的技术人员上门辅导,零工/散工没有这一待遇;在交货和质检环节,有组织的劳动者可以在街居等待工厂的检验员上门验收质检,零

①《上海市徐汇区手工业管理局总支委员会关于加强里弄生产组领导与管理及如何处理分配和积累的意见(草案)》,1964年11月,上海市档案馆:B158-3-533-53。

②《上海市手工业生产合作社联社关于转发卢湾区淮海街道生产管理组工作情况报告的通知》,1963年12月,上海市档案馆:B158-3-366-1。

③《上海市手工业生产合作社联社关于转发卢湾区淮海街道生产管理组工作情况报告的通知》,1963年12月,上海市档案馆:B158-3-366-1。

④《上海市杨浦区手工业管理局组织辅导科关于手工业里弄生产和地区里弄生产的基本情况报告》,1964年8月,上海市档案馆:B158-3-533-100。

⑤《上海市手工业管理局关于机绣外发加工的情况介绍(发言稿)》,1975年,上海市档案馆:B61-2-6-69。

⑥上海市工艺美术工业公司,《1965年关于当前绣花外发加工存在问题的情况报告》,上海市档案馆:B241-1-91-92。

工/散工只能自行前往工厂交货<sup>①</sup>。但实际操作过程和制度设计并不一致。工厂急于完成产量指标和各类生产任务,导致派发生产任务和原材料时并不考虑接收方是零工/散工还是有组织的劳动者;在生产和交验环节,只要零工/散工提出要求,厂方同样会安排技术人员上门辅导,甚至会给自行交货的零工/散工提供交通补贴<sup>②</sup>。

可以看出,全民所有制企业受制于计划体制的僵硬特征与供给短缺的不确定性,更希望保留街居生产的机动性,无论是生产任务的派发,还是生产过程的把控,企业都力图通过最大限度地扩张“灵活性”来保证“计划性”。由于企业对强化计划管理的不配合,街居闲散劳动力便乐于维持零工/散工的身份,这样既能赚取更多的经济收益,又可以保有足够的工作自主性。因此,联管组对劳动力的组织和管理困难重重,生产管理和生活管理并重的目标也难以实现。

#### 四、“管生产”还是“管生活”:多元目标的内在张力

前文曾提到,联管组同时接受工业部门和街道党委的领导:生产业务和行政管理由手工业局领导,属于“条”的管理;劳动者的思想政治工作等则由街道党委负责,属于“块”的管理。制度上的清晰区分在实际操作中往往无法实现,甚至会“打架”。例如,联管组没有成立党支部,党员的组织关系都在街道里弄,日常需要参加街道党委或里弄委员会的生活会,这就使得街道党组织会经常介入联管组对劳动力的调配,包括要求联管组优先安排困难户参加生产,以减少救济费或回乡补贴费的开支,等等;联管组则因考虑到生产力而不愿意做此类安排,以致出现困难户前往联管组闹事、矛盾升级的情况<sup>③</sup>。

一份调查报告显示,某联管组的日常工作包括做好支边青年家长的思

①《上海市工艺美术工业公司绣品工作组关于机绣外发管理的总结(初稿)》,1966年1月,上海市档案馆:B241-1-91-98。

②《大抓创作设计、加强外发管理、发展绣品生产——上海市手工业管理局1965年政治工作会议经验交流文件之二十五》,1965年,上海市档案馆:B158-3-659-130。

③《上海市南市区手工业管理局关于里弄生产联管组管理体制问题的调查情况和改进意见的报告》,1963年10月,上海市档案馆:B158-3-366-44。

想工作、动员部分人员回农村工作、卫生工作、计划生育宣传工作、民众业余教育工作、防汛防台工作、替生产组人员买团体戏票等,真正与生产相关的工作仅有解决生产中的纠纷、工缴费争议,对生产组搬离生产场地的安排做思想工作等<sup>①</sup>。从资料中可以看到,联管组在生产管理方面的职能往往无法充分行使。像提升生产效率、改进管理流程、增产节约、技术革新等直接与生产相关的工作经常被烦冗庞杂的生活管理任务所挤占。

“管生产”与“管生活”两个目的打架,归根结底源于联管组的两个上级部门,即工业部门和街居管理机构之间的资源争夺。首先是经费资源。新中国成立后,街居面临越来越大的工作负荷,虽然一系列的规章制度明确街居办公经费由上级专项拨付(郭圣莉、高民政,2002a),但随着街居职能扩张,行政开销和福利支出的资金缺口越来越大。在此情况下,街居生产组织向街道里弄缴纳管理费就十分重要。根据文件要求,各类生产小组需要按照工缴费总额或销售总额,每月缴纳1%~7%的管理费<sup>②</sup>。成立联管组后,这部分管理费上交工业主管部门,再作为工作经费下拨给联管组,不由街道党政部门支配。这就引起了很大不满,一些街道干部认为,“事业是里委辛辛苦苦办起来的,归口后一点屁啥啥”“经济关系割断后用钱不方便了”<sup>③</sup>。

其次是场地资源。联管组将闲散劳动力组织起来生产,通常都会需要一些放置生产工具、存放原材料的场地,这就需要占用街道里委的闲置房屋。制度规定,街道里委要根据生产需要,提供场地支持,配合工业部门进行生产,但实际上他们时常向联管组讨还房屋,尤其是在企业生产任务较少的时期,街道里委往往以“不用就收回”为由,将房屋用作辖区老年人活动室,或者兴办托儿所<sup>④</sup>。与此同时,工厂又会向联管组施压,表示必须稳定解

①《上海市普陀区手工业管理局关于普陀路联管组组织体制的调查情况报告》,1963年10月,上海市档案馆:B158-3-366-81。

②《1963年上海市第二轻工业局有关制定里弄生产联管组工作条例、组织简则》,1963年,上海市档案馆:B158-1-452。

③《上海市南市区手工业管理局关于里弄生产组管理工作调查情况和改进意见的请示报告》,1963年11月,上海市档案馆:B158-3-366-54。“屁啥啥”,上海方言,指“什么都没有”。

④《上海市南市区手工业管理局关于里弄生产联管组管理体制问题的调查情况和改进意见的报告》,1963年10月,上海市档案馆:B158-3-366-44。



决场地问题,否则就将生产任务派发至别的联管组,进一步加剧了联管组的工作难度<sup>①</sup>。

最后是人力资源,联管组的主要任务是“管生产”,但实际上工作人员则由街道派出,而且人员配备严重不足。按照规定,一个联管组管理的生产组员数量一般在1000人以内,联管组干部与生产组员的比例在1%左右<sup>②</sup>。但是,从目前掌握的材料来看,联管组管理的生产组员人数往往超过标准,管理人员则低于1%。例如,根据卢湾区<sup>③</sup>淮海街道1963年12月的统计,联管组共有7名干部,包括负责人1名、人事劳动2人、生产业务2人、个体户管理1人、财务统计2人。联管组下辖生产组43个1329人,其中集中生产组15个,462人;分散生产组28个,867人<sup>④</sup>。根据这一统计,7位联管组干部需要管理1329名生产组员,干部与组员之比为0.53%。这种情况普遍出现在当时各类联管组和里弄生产组中。例如,南市区有13个联管组,115名管理人员;766个生产组,20475名生产组员,干部与组员之比为0.56%<sup>⑤</sup>。雪上加霜的是,联管组人员的干部人事关系隶属于所在街道里委,他们往往不是专职干部,街道里委会给他们分派各类与生产管理毫无关系的活计,以致“本事再大也难以应付”<sup>⑥</sup>。

如何解决生产管理与生活管理目标的资源争夺问题,许多部门提出了建议,大多强调联管组在组织机构、党组织关系、资金来源、干部人事配备等方面要进一步独立。例如,普陀区手工业局提出建议,将联管组改变为区手工业局的派出机构,更名为“街道生产管理所”,任务是代表区办对里弄生产组织进行业务领导和行政监督,主要事务包括生产、供销、劳动保护、财务与

---

①《上海市闸北区手工业管理局关于闸北区广兆街道里弄联管组的工作意见》,1963年10月,上海市档案馆:B158-3-366-101。

②《1963年上海市第二轻工业局有关制定里弄生产联管组工作条例、组织简则》,1963年,上海市档案馆:B158-1-452。

③今属黄浦区。

④《上海市手工业生产合作社联合社关于转发卢湾区淮海街道生产管理组工作情况报告的通知》,1963年12月,上海市档案馆:B158-3-366-1。

⑤《上海市南市区手工业管理局关于里弄生产联管组管理体制问题的调查情况和改进意见的报告》,1963年10月,上海市档案馆:B158-3-366-44。

⑥《上海市南市区手工业管理局关于里弄生产联管组管理体制问题的调查情况和改进意见的报告》,1963年10月,上海市档案馆:B158-3-366-44。

个体户管理,这样有利于业务工作的开展,对外可以通过区办的名义联系工作,接洽任务,且进一步明确与街道办事处关系,避免在业务工作上的摩擦<sup>①</sup>。有不少区手工业局提出,联管组应单独成立党支部,在街道党委的领导下负责所属生产组的思想政治工作,密切结合生产组的具体情况,保证生产任务的完成<sup>②</sup>。卢湾区手工业局提出,经费由市手工业合作社联合社办事处拨付,工作人员工资福利参照街道工厂建立合作社后的中等的工资福利水平办理<sup>③</sup>。南市区手工业局提出,改进区手工业局的管理体制,适当增加行政编制,联管组的支部书记和正副组长一级的干部应相当于行政机关的科级干部,不再兼顾里委工作,财务出纳也应配备专职人员<sup>④</sup>。在当时,这些建议都停留在纸面上,没有在实际工作中落实。

## 五、讨 论

由消费型城市向生产型城市的转化,是新政权建立之初就已确定的发展方针。一方面,工业部门要充分动员和利用劳动力资源来完成生产目标;另一方面,将所有的劳动力尽数吸纳进单位体制,又会使得财政负担过重,不利于实现快速积累。因此,相当数量的适龄劳动力只能留在社区之内,由街居负责将他们组织动员起来,投入经济生产之中。这就要求街居除了担负居民社会服务和救济福利等方面的职能之外,还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运作。联管组的建立使得街居和企业形成了紧密的互动关系,里弄生产组和街居闲散劳动力进入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。

通过上文分析可以看到,依托联管组实现“组织起来”搞生产,促进“就

<sup>①</sup>《上海市普陀区手工业管理局关于普陀路联管组组织体制的调查情况报告》,1963年10月,上海市档案馆:B158-3-366-81。

<sup>②</sup>《上海市南市区手工业管理局关于里弄生产组管理工作调查情况和改进意见的请示报告》,1963年11月,上海市档案馆:B158-3-366-54;《上海市普陀区手工业管理局关于普陀路联管组组织体制的调查情况报告》,1963年10月,上海市档案馆:B158-3-366-81。

<sup>③</sup>《上海市卢湾区手工业管理局关于生产管理组的作用、存在问题以及改进意见的报告(草案)》,1963年9月,上海市档案馆:B158-3-366-33。

<sup>④</sup>《上海市南市区手工业管理局关于里弄生产联管组管理体制问题的调查情况和改进意见的报告》,1963年10月,上海市档案馆:B158-3-366-44。

地生产”稳定有序的制度设计,在实践中出现了计划性和灵活性的结构性矛盾、“管生产”和“管生活”的目标张力等问题。联管组要实现经济生产组织的计划性困难重重,一方面,企业需要街居的灵活生产来调节与缓冲计划体制;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性。同时,如同联管组这个机构的全称——“生产生活联合管理组”——所示,联管组在进行生产管理的同时还得兼顾生活管理:不仅要在街居层面进行生产组织和管理,更需要承担对闲散劳动力进行政治教育和社会动员的职能。在“条”和“块”缺乏共同目标(即“管生产”还是“管生活”),在“条”无法感知和回应“块”的实际需求(即完成闲散劳动力的就地组织化)的情况下,强制性的协作难以解决“条块”矛盾。资料显示,分散在街道里弄中的外包工究竟应该由谁来管,相关部门始终存在争议。在参与讨论和决策的部门中,有些区(如南市区、卢湾区、闸北区)主张应该由街道为主体的“块”来管理,但其他区则持反对意见,认为生产企业和上级工业部门是用人单位,应当由这些“条”负责管理。也有部门提出过渡性建议,即先由“块”管理,后续再归口到“条”统一管理,但反对者认为由“条”来组织管理会引发不同用工类型之间的攀比,外包工可能会要求参照系统内的街道工厂或大集体企业职工待遇,导致更多的矛盾<sup>①</sup>。“条块”矛盾的情况也呼应了当下的一些经验研究(过勇、贺海峰,2021;孟天广等,2021;叶敏,2016),对于重塑和理顺“条块”关系的实践能够起到一定的借鉴作用。

通过对联管组的案例分析可以看到,经济生产与社区管理在上海的基层社会治理中长期存在着矛盾,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功能的行政管理机构,两个目标之间始终难以平衡,联管组制度在实际推行中面临重重阻碍。例如,联管组吸纳妇女、老人、困难户等弱势群体,为其提供福利,所谓“留一口饭吃”<sup>②</sup>,究竟要做到什么程度,这个问题始终辩论不清,执行尺度模糊。

要解决这一问题,只能重新定位街居功能。1966年后,部分生产能力

①《关于机绣外加工、分散生产组人员年老安置问题的情况报告》,1979年1月,上海市档案馆:B158-4-242-9。

②《上海市静安区手工业管理局关于静安区街道里弄生产的情况和意见》,1963年10月,上海市档案馆:B158-3-366-88。

较强的生产组转为街道工厂,成为正式生产体制的一部分,灵活性削减,但福利与保障增加;与此同时,另一些生产能力较弱的生产组则逐步减少生产任务,逐渐变成福利事业性质更强的灵活劳动组织(刘刚等,1980:8)。在这样的情况下,街居的经济生产组织功能逐渐淡化,更着重于社区管理,为了促进经济生产而建立的联管组的作用也就不断弱化。1978年,各区集体事业管理局正式撤销联管组,并成立专业管理部门——街道工业公司。街道工厂和街道工业公司接受区集体事业管理局和街道办事处双重领导,区集体事业管理局负责管理生产经营,街道办事处负责政治思想工作、人事、安全知识和组织生产,生产业务归口市手工业局,财务归口市、区财政局,劳动工资归口市、区劳动局(上海市轻工业局,1986:6)。这些制度调整的目标,就是将街道里弄对接企业的生产组织功能剥离出来。“居委会经济”仍然存在,但不再以参与工业大生产为目标,而是退回到社会保障和救济福利的领域。

通过对联管组实践的案例分析可以看到,新中国成立后城市基层治理的整体方向,是建立由国家主导的经济生产和社会生活体系,形成上下高度同构的调控机制。街道联管组的制度设计目的就是将游离在正式经济生产体系之外的组织和个人纳入其中,加强对社会的全面管控。然而,联管组在实践中遭遇了张力和冲突,体现出指令性计划经济体制下国家-社会关系的复杂性。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,也得到基层社会的强力回应(孙立平,2010)。一方面,这些“非单位人群”具有能动性,一定程度上抵制了被组织起来的努力,并对制度实践的后果产生重要影响;另一方面,计划体制的刚性也需要更多的制度和社会“间隙”,以此抵消和缓冲正式制度推行过程中的阻力。由此,在理解新中国的国家-社会关系时,我们特别需要重视科层式的正式机构与社会群体之间的互动方式,进一步关注那些看似边缘的群体(或称“从属群体”)对正式制度和权力的限制和重塑过程。

---

#### 参考文献:

曹正汉、王宁,2020,《一统体制的内在矛盾与条块关系》,《社会》第4期。

高民政、郭圣莉,2003,《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》第1期。

郭圣莉、高民政,2001,《建国初期上海市居民委员会创建的历史考察》,《上海行政学院学报》第4期。

——,2002a,《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》第2期。

——,2002b,《1958—1966:居民委员会功能的变异与恢复——以上海市为例的历史考察与分析》,《上海社会科学院学术季刊》第3期。

过勇、贺海峰,2021,《我国基层政府体制的条块关系:从失调走向协同》,《经济社会体制比较》第2期。

何海兵,2003,《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》第6期。

胡位钧,2003,《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。

江平,王家福总主编,1998,《民商法学大辞书》,南京:南京大学出版社。

科尔内、亚诺什,1986,《短缺经济学》,张晓光等译,北京:经济科学出版社。

李端祥,2006,《城市人民公社运动研究》,长沙:湖南人民出版社。

李汉林,2004,《中国单位社会:议论、思考与研究》,上海:上海人民出版社。

李竞能等主编,1987,《中国人口·天津分册》,北京:中国财政经济出版社。

李路路、李汉林,1999,《资源与交换:中国单位组织中的依赖性结构》,《社会学研究》第4期。

李路路、王修晓、苗大雷,2009,《“新传统主义”及其后——“单位制”的视角与分析》,《吉林大学社会科学学报》第6期。

李珮瑶,2020,《单位组织边界形塑与单位共同体变迁》,北京:中国社会科学出版社。

连文妹,2022,《新中国成立初期城市政权建设与社会改造研究述评》,《中共党史研究》第2期。

林超越,2018,《“大跃进”时期上海街道工业的定位与转型》,《中共党史研究》第8期。

林盼,2024,《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》,《广东社会科学》第4期。

林尚立,1998,《国内政府间关系》,杭州:浙江人民出版社。

刘刚、王国诚、邢逸初,1980,《上海城市集体所有制工业研究》,上海:上海人民出版社。

刘建军,2000,《单位中国:社会调控体系重构中的个人、组织与国家》,天津:天津人民出版社。

路风,1989,《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》第1期。

罗苏文,2011,《高郎桥纪事:近代上海一个棉纺织工业区的兴起与终结(1700—2000)》,上海:上海人民出版社。

吕方,2010,《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》第11期。

马啸、翁霆威、周银圣,2023,《地方发展中的“条赋块能”——基于铁路的案例研究》,《经济社会体制比较》第5期。

毛丹,2018,《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》第5期。

孟天广、赵金旭、郑兆祐,2021,《重塑科层“条块”关系会提升政府回应性么?——一项基于北京市“吹哨报到”改革的政策实验》,《中国行政管理》第4期。

苗大雷、王修晓,2021,《项目制替代单位制了吗?——当代中国国家治理体制的比较研究》,《社会学评论》第4期。

阮清华,2009,《上海游民改造研究(1949—1958)》,上海:上海辞书出版社。

上海社会科学院《上海经济》编辑部编,1983,《上海经济1949—1982》,上海:上海人民出版社。

- 上海市轻工业局,1986,《上海经济区工业概貌 上海轻工三卷》,上海:学林出版社。
- 孙立平,2010,《社会主义研究中的范式及其转变》,谢立中主编《结构-制度分析,还是过程-事件分析?》,北京:社会科学文献出版社。
- 田毅鹏,2007,《“典型单位制”的起源和形成》,《吉林大学社会科学学报》第4期。
- 王庆明、周子玥,2023,《价格双轨与条块分割:中国电力短缺的社会学分析》,《社会学评论》第3期。
- 杨奎松,2004,《新中国巩固政权的最初尝试——以上海“镇反”运动为中心的历史考察》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》第5期。
- 杨丽萍,2010,《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》第5期。
- ,2022,《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。
- 杨雪冬,2020,《条块关系问题的产生及其协调》,《探索与争鸣》第11期。
- 叶敏,2016,《城市基层治理的条块协调:正式政治与非正式政治——来自上海的城市管理经验》,《公共管理学报》第2期。
- 詹佳如,2021,《集体读报:新中国成立初期的上海读报组研究》,黄旦、周奇主编《媒介史的研究与书写:传播视野中的近代中国》,北京:中国传媒大学出版社。
- 张虎祥、梁波等,2013,《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。
- 张济顺,2004,《上海里弄:基层政治动员与国家社会一体化走向(1950—1955)》,《中国社会科学》第2期。
- ,2015,《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》第10期。
- 赵生章、王齐茂主编:《经济知识辞典》,济南:济南出版社。
- 周黎安,2012,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社。
- 周武,2015,《论上海城市转型》,周武主编《上海学》第一辑,上海:上海人民出版社。
- 周振超,2005,《打破职责同构:条块关系变革的路径选择》,《中国行政管理》第9期。
- ,2020,《条块关系的变迁及影响机制——基于政府职责的视角》,《学术界》第5期。
- 朱光磊、张志红,2005,《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- 朱建刚,2003,《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《中国社会学》第二卷,上海:上海人民出版社。
- 朱妍,2020,《供给短缺下的企业边界研究:国有企业的外包协作式生产》,《经济社会体制比较》第6期。
- Maskin, Eric, Qian Yingyi & Xu Chenggang. 2000. “Incentives, Information, and Organizational Form.” *The Review of Economic Studies* 67(2).
- Mertha, Andrew C. 2005. “China’s ‘Soft’ Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations.” *The China Quarterly* 184.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian & Barry R. Weingast, 1995. “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China.” *World Politics*, 48(1).
- Oi, Jean. 1992. “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China.” *World Politics* 45(1).

**Inter-Organization Interaction and Power Restructuring:  
An Institutional Analysis of the “Subdistrict-Level  
Joint Management Team” during the  
Command Economy in Shanghai**

LIN Pan ZHU Yan

**Abstract:**This study, based on archival materials, takes a close look at the case of the “subdistrict-level joint management team” in Shanghai during the 1960s. It elaborates on the significant role of subdistrict authorities in mobilizing production and daily management, as well as on the enduring tension between *tiao* and *kuai*. The research demonstrates that the initial objective of establishing subdistrict-level joint management teams in Shanghai was to incorporate social groups beyond the scope of the planned system into the formal organizational structure. This was done to align the “sociality” of the grassroots with the political rationality of the country. Nevertheless, in practice, subdistrict-level joint management teams encountered constraints due to the influence of *tiao-kuai* relationships in the administrative context. This led to a divergence between the desired outcomes of economic production and the actual outcomes of social management functions. The heterogeneous incentive structure of various subjects has impeded the efficacy of subdistrict-level joint management teams in organizing and managing non-institutionalized social groups. The study presents the intricate nuances of urban governance in a planned economy. To gain insight into the evolving “state-society” dynamic post-1949, it is essential to examine the intricate interplay between formal hierarchical institutions and social groups. Additionally, it is crucial to recognize how seemingly marginalized groups have constrained and restructured formal institutions and power.

**Keywords:**the work unit system, subdistrict-level joint management team, non-institutionalized population, *tiao-kuai* relationship

(责任编辑:骆骥)