

建政时期中央对地方性事件的处置

——基于中国共产党接管南京的考察

田圆 阎小波¹

【摘要】经验表明，建政不仅是一项庞大而复杂的系统工程，而且容易出错。1948年，中共中央发布的“五一口号”，正式打开了建政的时间窗口。但建政过程并非一帆风顺，事遂人愿，各种意想不到的事件层出不穷。高层对这些事件的认知与处置稍有不妥或不及时，就可能延误建政，甚至前功尽弃。在诸多意外事件中，以地方性事件最为常见与频发。中共中央是如何知晓、判断、处置地方性事件的？对地方性事件的处置对其后的建政方略及全国性政策的制定产生了何种影响？对逐步形塑中央集权与地方分权的关系模式有无影响？凡此，都需要回到历史语境，将中共建政史的研究视角由上层转向地方。考察中共进入战略追击时期解放军接管南京时发生的地方性事件，可管窥地方性事件之处置与全国建政的大棋局之间的关联。

【关键词】接管南京 地方性事件 建国立政 “五一口号”

建政时期，是一国历史的“紧要关头”，需要行动者“深思熟虑”，而不是“靠机遇和强力”。“人类社会是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府，还是他们永远注定要靠机遇和强力来决定他们的政治组织。如果这句话不无道理，那末我们也许可以理所当然地把我们所面临的紧要关头当做是应该作出这项决定的时刻。”^[1]

中共建政时期，几乎所有的政治主体包括相关国家、国内各政治派别及个人都在参与政治计算。政局的高度不确定性，时刻影响着行动者的行为取向、政治决断、成本与收益，建政主体稍有闪失就可能有大碍。

20世纪上半叶，中国建政频繁，主要有清末新政-预备立宪、辛亥革命-清亡民兴、国民革命-南京建政、解放战争-中共建政。中共领袖大多是前三次建政的见证者，对历次建政受挫的记忆极为深刻，故而格外谨慎。有关中共成功建国立政的经验，无论是苏维埃运动时期的建政尝试，还是延安时期根据地局部建政的探索，以及1949年创建中华人民共和国，政治领袖和知识界多有讨论。

过往对中共建国立政的讨论多以从发布“五一口号”到中国人民政治协商会议第一届全国委员会召开并选举产生中央人民政府委员会为主线，侧重于研究领袖的谋划、军政精英的行动力、政治共识的剧增等。本文将视角转向地方，重点考察建政时期中共所属的接管南京的军政人员，因多种主客观原因而行为失范导致的一些地方性事件。中共中央是如何管控与处置发生在南京的这些地方性事件的？对地方性事件的处置与建国立政大业有怎样的关联？这是本文要讨论的主题。

一、历史上“紧要关头”的地方性事件

地方性事件系因某个地方的特殊情形（自然的或社会的）而生成的，具有一定的合情性。就出现的时间节点而言，其具有偶然性，也可能难以避免；就事件的后果而言，其既取决于事件的性质，也受制于不同层级主事者的判断能力。地方性事件带有一定

¹作者简介：田圆，南京大学政府管理学院政治学系博士研究生

阎小波，南京大学政府管理学院政治学系教授

基金项目：本文为教育部人文社科基金规划项目“中国共产党建政史专题研究”（19YJA810009）阶段性成果。

²[1]（美）汉密尔顿等：《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆1980年版，第3页。

的偶发性,但相对于“黑天鹅”事件,地方性事件的偶然性更低,或者说发生的概率更高,甚至是可再生的,其再生性亦可以预见。地方性事件之发生大多寓必然性于偶然性之中,而“黑天鹅”事件则更难以觉察,亦难以避免。

在一个高度复杂的现代社会,地方性事件也是日常政治的一个面向,如疏于管控的安全或治安事件、突如其来的灾害。地方性事件往往存在程度不同的关联性和扩散性,其前提是有着共通的社会基础或自然条件。如此,一个国家或地方政府的治理水平与能力也反映在对地方性事件的处置能力上。

作为日常政治,地方性事件通常不会立即伤及国本,若能管控及时,其危害多限于局部;反之,危害扩散。但在历史的“紧要关头”则不然,地方性事件有可能酿成巨祸,或伤及国本,或危及建政。所谓“紧要关头”主要指国家出现了总体性危机,出路有二:一是主政者有着高超的政治智慧,巧妙地化解危机;二是危机失控,导致政权再造,创制新的政体。历史进入“紧要关头”,考验着主政者的智慧与判断力。若主事者不敏感,或处置不当,将导致灾难性的后果。

中外历史上都有这样的例子。如清末建政时期发生的四川保路运动、各地愈演愈烈的民变;民国初年建政后发生的宋教仁案。1789年,原本支持改革的路易国王和贵族本以为三级议会不过是一场地方性政治危机,与历年来的地方性危机没有多大区别,不会推翻君主制,最多采取一些改革措施便可缓解危机,但结果导致了法国大革命。

2010年12月北非的突尼斯,一名26岁失业青年摆摊营生,遭当地城管盘查没收,愤而自焚,随后抗议民众与国民卫队发生流血冲突,局势失控。凡此,皆因处置不当,对一国的历史进程产生了重大影响。

1948年,国共两党均十分明了中国进入了历史“紧要关头”。毛泽东说:“中国人民的革命战争,现在已经达到了一个转折点。……这是一百多年以来帝国主义在中国的统治由发展到消灭的转折点。

这是一个伟大的事变。这个事变所以带着伟大性,是因为这个事变发生在一个拥有四亿七千五百万人口的国家内,这个事变一经发生,它就将必然地走向全国的胜利。”^[1]国民党则处在从抗战胜利后的权威巅峰转而面对断崖式下跌的历史时刻,努力挽回败局成了当务之急。

“攻守之势异也”,不只是国共两党面对的“紧要关头”。对普通民众包括民主人士及海外侨胞来说,国共何去何从关联着自身的政治站位和人生规划,而国共对一些地方性事件的处置有可能改变他们对国共的认知,进而用脚投票做出选择。

自中共进入建政时期,与战场上的高歌猛进相随的是党、政、军、群团等各个系统空前忙碌,异常紧张。紧张源自两个方面。一是执政资源的补给与实际需求不平衡。中国共产党不仅要集中军事力量彻底打败国民党,还要及时对急速扩大的解放区跟进管理,以恢复经济与社会秩序。

以接管城市为例,接管像沈阳这样规模的城市要事先准备4000名干部和管理人员。换言之,一个长期在局部的农村地区执政的政党在一个很短时间里管理整个国家尤其是大批陌生城市,势必面临管理干部及各类专业技术人员奇缺以及管理经验匮乏的难题,故而干部队伍的扩大再生产刻不容缓。

二是政权接管与社会改造并举。延安政权跃升为全国政权,不同于帝制时代的改朝换代、萧规曹随。中共从局部执政到全国执政不只要面对执政空间的扩大、应对大量的国际事务或外交问题、适应本不熟悉的现代工商业与城市管理,还要进行比政权更迭更艰巨的“易制”,即变更国体与政体,对高度异质化的老解放区、半老解放区和新解放区^[1]进行全面改造。

³[1]毛泽东:《目前形势和我们的任务》(1947年12月25日),载中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编》第24册,中央文献出版社2011年版,第524-525页。

如此，中共在建政时期必将面临地方性事件爆炸性增长的现实。为此，毛泽东告诫全党：“现在敌人已经彻底孤立了，但是敌人的孤立并不就等于我们的胜利。……在战争、整党、土地改革、工商业和镇压反革命五个政策问题中，任何一个问题犯了原则的错误，不加改正，我们就会失败。”^[2]

二、中共中央对接管南京的布局

南京“是一个畸形的庞大臃肿的官僚消费城市。二十二个外国公使馆均在此地，经济上几乎完全依赖美国联系上海，形成一个典型的半殖民地城市”^[3]。南京的特点是工厂少，衙门及公馆多；工人少，公务人员多，市内人口约 130 万。

南京是解放军接管的第一个江南的大城市。中国共产党诞生于江南，江南在大革命时期及土地革命时期曾是中共活动的主要场域。但抗战以来，中共成片的根据地集中在长江以北^[4]。进入 1949 年，中国的政治版图大体以长江为界分为解放区和国统区。因此，作为中国经济重心的江南或南方，对中共领袖来说既熟悉又陌生；大批来自北方的南下干部还面临区域文化、城乡生活乃至自然条件不适应的难题。

毛泽东提醒全党，到南方作战有诸多不利条件：“最广大区域是在国民党统治之下的，我党在那里的组织还不强大，那里的群众还没有发动。在这种条件下，军队的给养在头一个时期内将遇到许多困难；大城市夺取容易，但掌握它则将较掌握北方诸城要困难得多。”^[5]陈毅也发出警告：“共产党不是没有进过上海、南京等大城市，大革命时代进入过上海、武汉、南京等地，但是又被赶出来了。这次进去是否还会被人家赶出来呢？”^[6]

凡事预则立，不预则废。1948 年 10 月 28 日，中共中央根据政治局会议的精神，做出了《关于准备夺取全国政权所需要的全部干部的决议》。次年春，毛泽东在七届二中全会上所作的报告中指出：“现在准备随军南下的五万三千个干部，对于不久将要被我们占领的极其广大的新地区来说是很不够用的，我们必须准备把二百一十万野战军全部地化为工作队。”^[7]其间，中共中央为渡江战役、接管京沪杭城市做了组织上的安排，接管南京的团队就是南下干部大军的一部分。

中央确定刘伯承为南京市市长兼市委书记，华东野战军（三野）第三副政委宋任穷为副书记，有城市管理经验的石家庄市市长柯庆施调任南京市副市长，华东野战军第 8 兵团司令员陈士集为南京警备区司令员，调陕甘宁边区保安处处长周兴任南京市警备区副司令员兼公安局局长。此外，还有外事专家黄华、财经专家段君毅以及文教干部徐平羽、石西平等。

1949 年 3 月底至 4 月初，接管南京的南下干部陆续抵达合肥集中培训，命名为“金陵支队”，宋任穷为负责人。按照城市接管的业务，金陵支队分设 8 个组：直属支队部的官兵 187 人，财政企业 374 人，交通邮电 273 人，市政公安 560 人，新闻宣教 283 人，党务群团 322 人，政权系统 401 人，撤至解放区的南京地下党员 124 人，在册登记的名单有 2524 人^[1]。

4 月 22 日，南京城内的国民党守军已弃城撤离，全市陷入无政府状态。次日午夜，华野第 8 兵团第 35 军陆续渡江进城，25 日夜第 8 兵团团部进城，26 日宋任穷率 200 余干部进城^[2]，27 日夜中共中央华东局第一书记邓小平率总前委、华东局机关进驻南京。28 日中国人民解放军南京市军事管制委员会宣告成立，刘、宋就任主任、副主任。该机构“为该市军事管制期间最高权力机关，

^[1]“此三种地区情况不同，实行土地法的内容与步骤亦应有所不同。”参见《老区半老区实行土地法应有所不同》（1948 年 2 月 6 日），载中共中央文献研究室编：《毛泽东文集》第五卷，人民出版社 1999 年版，第 50 页。

^[2]毛泽东：《关于工商业政策》（1948 年 2 月 27 日），载《建党以来重要文献选编》第 25 册，第 186 页。

^[3]《南京市委向中央及华东局五月份综合报告》，载《陈修良工作笔记：1945-1951 年》，东方出版中心 2015 年版，第 62 页。

^[4]应星、荣思恒：《中共革命及其组织的地理学视角（1921-1945）》，《中共党史研究》2020 年第 3 期。

^[5]《目前形势和党在一九四九年的任务》（1949 年 1 月 8 日中共中央政治局会议通过），载《建党以来重要文献选编》第 26 册，第 24 页。

^[6]《陈毅关于入城纪律的讲话》（1949 年 5 月 10 日），载上海市档案馆编：《解放上海》，档案出版社 1989 年版，第 68 页。

^[7]毛泽东：《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），载《建党以来重要文献选编》第 26 册，第 159-160 页。

统一全市军事、民政等管理事宜”^[3]。

5月1日,在华东局的领导下,召开3000人参加的干部大会,宣布成立新的中共南京市委,常委5人:刘伯承、宋任穷、张际春(二野副政委兼政治部主任)、陈修良(原中共地下党南京市委书记)、陈士集。此间南京市委还代管皖北区党委、皖南区党委、芜湖市委、赣东北区党委^[4]。5月10日,中国人民革命军事委员会任命刘伯承为南京市市长,任命柯庆施、张霖之(二野第5兵团副政委)为副市长^[5]。

百万雄师,挥戈渡江,将士们的胜利主义情绪达到极值,中共领袖则喜中存忧。喜的是中共武装横扫蒋军指日可待,忧的是中共共略江南任务艰巨。鉴于过往入城部队出现过的无政府无纪律现象,4月1日,陈毅、粟裕等签发第三野战军命令《入城三大公约和十项守则》^[6]。

22日,粟裕命令第8兵团第35军:“应即渡江进占南京,维持秩序,保护敌人遗弃之一切公私财产。该军应特别注意遵守政策,严肃城市纪律。”^[7]24日,第35军政治部命令全体官兵:严格执行三大纪律、八项注意、入城守则,保证“军政全胜”。“看管全世界全国注目的南京,必须引起更严重注意。以我们模范的政策纪律,在全国人民中、在兄弟部队造成深厚的良好影响,从而不仅在军事上而且在政治上摧毁国民党反革命统治。

国民党现在宣传我党渡江后就不像今天一样讲究政策,必须击破这个谣言。”^[8]25日,毛泽东和朱德签发《中国人民解放军布告》,宣布约法八章:保护全体人民的生命财产;保护民族工商农牧业;没收官僚资本;保护一切公益事业(学校、医院、体育场所等);除怙恶不悛的战争罪犯及罪大恶极的反革命分子外,所有国民党政府大小官员,凡不持枪抵抗、不阴谋破坏者,一律不加俘虏,不加逮捕,不加侮辱;一切散兵游勇,均应向人民解放军或人民政府投诚报到;有准备有步骤地废除农村的封建土地所有制;保护外侨生命财产的安全^[9]。次日,毛泽东要求,凡解放一个大城市如上海、武汉,应对该布告重播一次。这八条显然是针对解放军渡江后接管城乡尤其大城市时的行为做出更加明确的规定,或者说是防止发生越轨行为。事实证明,毛泽东的担忧并非多余。

三、中央对南京多起地方性事件的处置

中央及军地首长对接管南京制定的预案及采取的预防性举措可谓十分周详,但百密一疏,还是出了一些“乱子”。兹举三例:解放军误入美国大使馆的意外事件、军政人员入城后的违纪事件以及地方恶势力哄抢公产的群体性事件。

1. 解放军误入美国大使馆事件

1949年4月29日,邓小平代表总前委报告中央军委:南京的外交问题出了“乱子”。近四天内“共发生我军队人员与外国人争执事件有六起,而以司徒雷登住宅一事较为严重。其原因是我党外交政策没有在部队教育……我们到后,中央几个指示亦已转到陈士渠等处,已引起严重注意。昨今两天已未发生问题。我已同市委商定,于明日夜召集几千人的干部大会,我们均到场讲话,统一思想与行动”^[1]。

^[1] 李晓群:《1949年南京城市接管工作中的金陵支队》,《档案与建设》2009年第9期;李桂均在《回忆金陵支队与南京解放初期的接管工作》中称支队总人数为1998人,载南京市政协文史和学习委员会编:《红日照钟山:南京解放初期史料专辑》,南京出版社1994年版,第12-13页。

^[2] 《总前委关于南京情况呈中央军委之电》(1949年4月29日),载南京市档案馆编:《南京解放》,中国文史出版社2017年版,第133页。

^[3] ^[4] ^[5] 《南京解放》,第175页,第179页,第181页。

^[6] 详见《钟期光回忆录》,解放军出版社1995年版,第384页。

^[7] 《粟裕等给第八、十兵团及有关各部的作战指示》(1949年4月22日),载《南京解放》,第125页。

^[8] 《第三十五军关于部队占领与接管南京之政治工作指示》(1949年4月24日),载《南京解放》,第125页。

^[9] 《中国人民解放军布告》(1949年4月25日),载《建党以来重要文献选编》第26册,第325-327页。

在六起涉外事件中最严重的是解放军误入美国大使馆。4月25日晨,第8兵团第35军第103师第307团第1营营长和教导员带着几个战士为部队安排住宿,误入美国驻华使馆^[2]。《申报》引用华盛顿美国新闻处25日电:美国政府已训令美国驻南京陆军武官,“向中国共产党军事当局提出有力之抗议”^[3]。

中共中央惊悉此事后,于第一时间指示渡江战役总前委:“凡对外国大使、公使、领事和一切外交机关人员及外国侨民施行室内检查,采取任何行动,必须事先报告上级,至少须得到中央局及野战军前委一级批准,方得实施……野战军以下任何部队及其首长均无权未经中央或中央局、野战军前委批准,擅自采取对待外国侨民超过中央规定的行动。”^[4]

中央对南京使馆事件的处置意见很快得到军地首长的及时回应。4月29日,邓小平、陈毅复电中央军委:“我们到南京后又数次召集任穷、士渠、三十五军政委口头传达并实现对外工作检讨,并严格规定:(一)所有人员及在外国人区的岗哨不得进入外人住宅,不得对外国人施行检查。(二)所有人员除外交工作者外,不得与外国人作任何谈话。”^[5]5月7日,中共南京市委制定了《关于卫戍部队处理外侨问题守则》上报中央及华东局。13日,中央军委作出批示:“中央完全同意,除在南京施行外,望华东局通令各大城市卫戍部队一体遵行。”^[6]

其实,早在解放军接管平、津之前,中共中央已就涉外事务发出提示性警告^[7];4月3日,华东局制定了关于接管江南城市的指示草案的请示报告^[8];4月25日,周恩来起草《中共中央关于南京解放后外交问题的指示》^[9],均明令保护外国外交机关和人员。邓小平在检讨此事说:“该军中的下级干部和战士反映说:‘上级要我们灵活,我们就是灵活不来,要求上级规定死一些。’这里的反映是真实的,合理的,这是领导上的一个重要教训。”^[1]

解放军误入外国使馆,是一起意外的违规事件,因中央处置果断、及时,杜绝了此类事件,以免建政时期新政权的外交工作陷入被动。

2. 接管干部中出现了“骄横蜕化的现象”

渡江战役总前委原来计划“一个半月打下南京,结果三天就实现了计划”^[2]。南京守军望风而逃,总前委遂取消了二野陈鹿兵团接管南京的任务,改由三野第35军暂时负责维持市内秩序,随后移交二野^[3]。第35军几乎未遭遇抵抗即占领国民党的首都,胜利的战果来得太快、太容易。

长期在北方艰苦地区作战的官兵瞬间成了繁华的江南大都市的主人,不仅兴奋与好奇,而且易生骄横之气。针对在接管南京的干部中间出现的“骄横蜕化的现象”,刘伯承在南京市干部会议上发出强烈警告:“农民革命的首领洪秀全,他到了南京,脱离了群众,自己腐化起来,就失败。我们的干部一到南京,骄横蜕化的现象已经在发生中,如有的同志在接管中以胜利者自居,盛气凌人,动辄叫人家伪职员,随便骂人是洋奴。

南京公共房产占75%,本已多而漂亮,竟然有同志还嫌不好不多,住了这院,又搬在那院;有的同志则丢了马要坐吉普车,现在

^[1]《总前委关于南京情况呈中央军委之电报》(1949年4月29日),载《南京解放》,第133页。

^[2]参见《钟期光回忆录》,第388页;何振茂:《过去并不遥远》(回忆录),2018年印刷,第137-138页。何氏为该团参谋。

^[3]《共军检视美使住宅,华府国务院训令提出抗议》,《申报》,1949年4月27日,第1版。

^[4]《中共中央、军委关于对待驻华外资机关人员及外侨政策的指示》(1949年4月26日),载《建党以来重要文献选编》第26册,第340页。

^[5]中共中央文献研究室编:《邓小平年谱(一九〇——一九七四)》(中),中央文献出版社2009年版,第821页。

^[6]《中央军委对南京市委关于卫戍部队处理外侨问题守则报告的批示》(1949年5月13日),载《建党以来重要文献选编》第26册,第399页。

^[7]《中共中央关于外交工作的指示》(1949年1月19日),载《建党以来重要文献选编》第26册,第56页。

^[8]《华东局关于接管江南城市的指示草案的请示报告》(1949年4月3日),载《建党以来重要文献选编》第26册,第339页。

^[9]《建党以来重要文献选编》第26册,第328-329页。

又丢了吉普车要流线型轿车;有的同志没有细布衣服穿觉得就见不了人;有的同志不问政治条件只想在苏杭娶妻,甚至有在舞场玩弄舞女夜不归营之事;有的带兵的人则不免添来骄横,不大听指挥的样子。这些是多么可怕的倾向呀!”^[4]

12日,邓小平在给毛泽东的电报中也提到类似的“严重”现象:“干部对政策的了解仍差,特别是无政府无纪律的现象仍然严重,事前不报告、事后不请示的毛病,尚未克服。”^[5]

军人和南下干部外露的骄横之气,还表现在他们对南京地下党缺少必要的尊重与信任,进而导致相互看不惯。第35军入城之初,发生了“自己人缴自己枪支及逮捕我党员(地下党——引者注)等情况的误会”^[6]。邓小平电告毛泽东:“南下干部对城市工作方法和生活习惯极不熟习,一般的表现是忙乱无头绪。如果这个问题解决得不好,必将大大地妨害工作和领导。”

“南下干部和军队与地下党的会师,在南京发生一些格格不入的现象。^[7]在对待旧人员的问题上,南下干部与地下党干部的看法相左。“地方党员多认为旧人员中表现好的有用人才不少,应当被重视,不能一脚踢开。……而外来干部一提起旧人员就有点嫌恶的态度,对于他们的处理不够慎重。解放后各机关旧人员大多数是无条件被开除,对他们的出路根本没有很好的考虑。如有一个外来干部在群众会议上公开宣布(旧人员)全体不留用,说话的态度也不好,引起不少人的反感。”^[8]7

南京出现的“乱子”引起了中央的警惕。4月30日,渡江战役总前委致电中央军委并告粟裕、张震,建议部队推迟攻打沪杭:“根据南京经验,我党我军未做适当准备就仓卒进入大城市,必然陷于非常被动地位。……因此,以尽可能推迟半月到一月入上海为好,杭州亦以迟一点进为好。”^[1]“南京经验”显然引起了毛泽东的高度重视。

5月3日,毛泽东指示总前委:逼近杭州的谭震林所部不知来得及停止否?杭州城内的军警及省政府均已向宁波撤退,我军可暂不去占领杭州,城内治安“暂时由原来已经成立的治安委员会(以救济委员会的名义出现)、地方绅士吕公望等维持,以待我方干部之到达”。

5月10日之前不要去占领上海,以便有十天时间做准备工作。“何时占领上海,要等候我们的命令。”^[2]其后,三野在接管上海前吸取南京的教训:“我们在接管南京时最主要的缺点即是不按指示,自由行动。”^[3]三野首长高度重视对接管人员和入城部队的纪律教育与干部培训,强化纪律,周密部署,使上海避免了接管南京时出现的“乱子”。

3. 南京东善桥林场林木被盗伐事件

南京东善桥林场原隶属于国民政府农林部中央林业实验所^[4],1949年5月初该场由南京军管会经济部^[5]派姚尔觉为军代表主持接管,6月移交南京建设局,9月下旬移交华东农林水利部管理。林场自5月26日被盗伐,至7月31日被制止。其中最严重的一次是7月21日至30日间的千余人的一大砍伐。伪保甲长陈吉林、高九宏、杨德兴等先后煽动、威胁群众来破坏林场,与林场林警发生冲突,群众死1人,伤5人,林警1人受伤^[6]。

盗伐事件发生后,新华社记者于1949年11月4日电告中央,并请示可否公开发表。中共中央指示中共南京市委,并告华东

^[1]《关于渡江情况的报告》(1949年5月10日),载中共中央文献研究室、中国人民解放军军事科学院编:《邓小平军事文集》第二卷,军事科学出版社、中央文献出版社2004年版,第204页。

^[2]《陈毅关于入城纪律的讲话》(1949年5月10日),载上海市档案馆编:《上海解放》(中),中国档案出版社2009年版,第193页。

^[3]《总前委关于对接受南京和芜湖的处理意见致中央军委并二野、三野和谭震林电》(1949年4月23日)、《粟裕、张震关于京镇敌军向杭州逃窜各部应迅猛追歼致各军、各兵团首长等电》(1949年4月24日日),载《南京解放》,第126页、第130页。

^[4]《刘伯承同志在南京市政务局长以上干部会议上的讲话》(1949年5月9日),载《南京解放》,第686页。

^[5]^[7]《关于渡江情况的报告》(1949年5月10日),载《邓小平军事文集》第二卷,第204页,第205页。

^[6]《陈修良致华东局并请转中央函电》(1949年5月2日),载《陈修良工作笔记:1945-1951年》,第61页。

^[8]《南京市委组织部对华东局组织的工作报告》(1949年8月28日),载《陈修良工作笔记:1945-1951年》,第93页。

局及刘伯承和邓小平：“此事如属实，应予发表，并必须彻查责任，予当事人以处分并向全国公布。望将情况与执行情形电告。”^[7]该案由政务院人民监察委员会派员赴南京调查处理。

政务院同意人民监察委员会对该事件的处理意见。处分涉事的领导干部：1. 南京军管会经济部长万里、副部长刘雅清，南京市政府建设局副局长林征，各记小过一次；2. 军代表姚尔觉，记大过一次，继任军代表蒲吉五作为事件的主要负责人予以撤职降级处分，并令其深刻反省；3. 江宁县长宋波记小过一次；4. 兼任场长耿伯介记大过一次^[8]。

南京及其他地方同期发生的多起毁林事件引起中央的高度重视。1950年5月15日，政务院发布由政务院总理周恩来、林垦部部长梁希签署的《全国林业工作的指示》^[9]，该指示不仅为一项全国性的林业政策，且催生了全国林业行政管理体制。指示要求自各大行政区在农业部设立林业总局，各省农业厅改为农林厅（业务上有必要时，得在农林厅下设林业局），各行署及市县人民政府视业务之需要，改农业科为农林科，并在农林科内指定一至二人专管林业工作，区公所农业助理员改为农林助理员，兼管林业；村（乡）政府或农会视工作需要设林业委员一人（不脱离生产），管理村（乡）中有关林业建设的事项。至此，建立起覆盖全国的条块互嵌的林业行政管理机构。

四、地方性事件之处置与全国建政的关联

南京发生的地方性事件虽然负面影响较大，但因中央及地方处置及时，防控举措到位，最大限度地避免了类似事件的次生效应，从而将地方性事件的不良影响限定在局部。

对地方性事件有效防控和处置，关键靠各级主政官员。建政时期，中央除了加强干部队伍的教育与整训外，核心是组织建设，重点围绕健全党委制、强化请示报告制度及严格执行纪律。

列宁主义政党格外重视组织建设。“无产阶级在争取政权的斗争中，除了组织，没有别的武器。”^[1]中共自建党以来，一直强调厉行民主集中制，但制度之生成需要诸多内在的和外在的约束性条件。中共早期党中央与分散或隐蔽的地方党组织之间因联络不畅及所处环境殊异，处置地方性事件一直是个难题。

大革命失败后，因听命于莫斯科的临时中央推行“左”的进攻路线，与地方党组织的关系极不正常，一度出现了“极端民主化”的现象，组织形态由脆弱的集权型变成了松散的纷争型^[2]。延安时期，随着毛泽东领袖地位的确立，中国共产党的自主性不断上升。

经过延安整风运动，民主集中制的组织形态有所强化。中共七大党章规定：“中国共产党是按民主的集中制组织起来的，是以自觉的、一切党员都要履行的纪律联结起来的统一的战斗组织。中国共产党的力量，在于自己的坚强团结，意志统一，行动一致。在党内不容许有离开党的纲领和党章的行为，不容许有破坏党纪、向党闹独立性、小组活动及阳奉阴违的两面行为。”^[3]

^[1]参见中共中央文献研究室、中国人民解放军军事科学院编：《毛泽东军事文集》第五卷，军事科学出版社、中央文献出版社1993年版，第574页。

^[2]《推迟占领杭州上海的时间》（1949年5月3日），载《毛泽东军事文集》第五卷，第573页。

^[3]《陈毅、周林关于入城后各方面政策问题的发言记录稿》（1949年5月10-11日），载《上海解放》（中），第205页。

^[4]南京市地方志编纂委员会：《南京农林志》，农业出版社1994年版，第452页。

^[5]亦称南京军管会财经接管委员会，主任段君毅，副主任刘峰、万里，接管农林水利系统的总军代表先后是姚尔觉、蒲吉五。该委员会由南下干部、解放军和农林水利系统的地下党员组成，共约20人。参见李康：《接管国民党政府农林水利系统的回忆》，载《红日照钟山：南京解放初期史料专辑》，第19页。

^[6]^[8]柏生：《保护国家林产，南京东善桥林场遭破坏有关负责人员分别受到处分》，《人民日报》1950年5月20日，第3版。

^[7]《中共中央关于处理南京东善桥林场林木被盗伐事件给南京市委的指示》（1949年11月12日），载中央档案馆、中共中央文献研究室编：《中共中央文件选集》第1册，人民出版社2013年版，第85页。

^[9]《政务院发布关于全国林业工作的指示》，《人民日报》1950年5月17日，第1版。

进入建政时期，中共所处政治生态发生急速变化。随着战场上的高歌猛进，中共管控空间急骤扩大，接管的压力随之上升，这在客观上给强化组织制度与政治纪律带来挑战。为此，中央发出警告：“由于党内缺乏正常的民主生活和在政府工作中的民主生活的不足，已使我们党的组织及政府机关产生了某些严重的脱离人民群众的官僚主义现象。”

另一方面，在展开党内的批评与自我批评以后，又常常发生极端民主现象或无政府现象。所有这些情形，就使党内某些错误的主张和不正派的宗派主义的作风和无纪律的状态，得以暗中流传和滋长。”这种状况“必须加以改变”^[4]。

健全党委制，是实现民主集中制的重要环节。1948年9月，毛泽东为中共中央起草了《关于健全党委制》的决定，强调“党委制是保证集体领导、防止个人包办的党的重要制度”^[5]。同月，中央政治局会议通过了旨在强化党内民主与集体领导的决定。“在一切巩固的解放区，党的各级委员会，必须遵照党章的规定，从现在起，定期召开党的各级代表大会及代表会议，讨论中央的指示和各种工作，并选举和补选党的各级委员会。”“对各级党代表大会和代表会议，必须赋予党章所规定的一切权力，不许侵犯。必须保障一切代表在会议上有完全的发言权……。”

必须完全实行列宁这一著名的规定：在问题尚未决定以前，允许自由发表意见，进行辩论；但在问题一经多数决定和上级批准以后，即须完全服从，坚决执行，不得反对。”党内各种会议上“不同意见的争论”必须及时、真实地向上级报告，“重要的争论并须报告中央，以便上级和中央能及时地明了党内的思想动态，给以指示”^[6]。该决定的出台，对预防军地干部在处置地方性事件时“个人包办和个人解决重要问题的习气”^[7]起到了警示作用。

报告制度是中央加强集中统一领导的重要制度安排。早在1931年，毛泽东等就发布了中华苏维埃共和国临时中央政府《关于建立报告制度问题》的通令^[1]。1948年9月，针对全党面临的层出不穷的新问题，毛泽东为中央起草了《关于建立报告制度》的指示。“一些（不是一切）中央局和分局的同志，不认识事先或事后向中央报告并请求指示的必要和重要性，或仅仅作了一些技术性的报告和请求，以致中央不明了或者不充分明了他们重要的（不是次要的或技术性的）活动和政策内容，因而发生了某些不可挽救的、或难以挽救的、或能够挽救但已受了损失的事情。”^[2]“为了及时反映情况，使中央有可能在事先或事后帮助各地不犯或少犯错误，争取革命战争伟大的胜利”，从1948年起，对报告制度做出新的规定。“各中央局和分局，由书记负责（自己动手，不要秘书代劳），每两个月，向中央和中央主席作一次综合报告。”

报告的文字每次以1000字左右为限^[3]。同年9月，中央政治局会议通过《中共中央关于各中央局、分局、军区、军委分会及前委会向中央请示报告制度的决议》，进一步明确中央与地方组织在政治、军事、经济、文教宣传、党务等方面的权限。“各中央局、军区、军委分会及前委会应根据上述的精神和原则，具体规定区党委、省委和军党委以至县委和师、旅、团向上级请示报告的制度，以便在全党全军克服某些严重地存在着的无纪律无政府状态，达到全党全军在方针上、政策上、行动上的完全一致。”^[4]正是因为执行了刚性的报告制度，上下信息畅通，才使各地“少犯或不犯错误”。

铁的纪律是列宁主义政党区别于其他政党的重要标志。1927年八七会议通过的《党的组织问题决议案》强调：“党部机关之一切决议及决定、调遣等等，应当绝对的服从，一切党员，不论其地位如何都应如此。凡破坏纪律者，都应从严惩办（停止职务、开除党籍等等）。”^[5]建政时期，根据时局的变化和地方性特点，中央与地方不断更新、增添各类纪律、规定、守则，并及时传达到全党全军，各部门、单位组织纪律教育，强化服从意识，防范越轨行为。在工作方法方面，毛泽东严厉批评华东局第二书记饶漱石，传达政令不应依靠开干部会和口头报告，这样会挂一漏万，而应该打电报，尤其是发通令。“现在鉴于南京方面闹出的

^[1]列宁：《进一步，退两步》，载中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编：《列宁选集》第一卷，人民出版社1998年版，第526页。

^[2]阎小波：《“极端民主化”现象与中共组织形态的曲变——基于对八七会议后中共顺直省委三次改组的考察》，《苏区研究》2019年第5期。

^[3]《中国共产党党章》（1945年6月11日），载《建党以来重要文献选编》第22册，第535页。

^[4]^[6]《中共中央关于召开党的各级代表大会和代表会议的决议》（1948年9月），载《建党以来重要文献选编》第25册，第515-516页，第518页。

^[5]^[7]《关于健全党委制》（1948年9月20日），载《建党以来重要文献选编》第25册，第497页，第497页。

乱子，如果你们还不采取打电报、发通令的方法，立即告诉各军、各师、各团，各省、各市、各县，那就在上海，在杭州，在苏州，在镇江，在无锡，在芜湖，以及在其他地方，又要重复出乱子。这种出乱子的责任，主要地不是在下面，而是在领导方面，事前告诫处理得不适当，或者没有去告诫和处理。过去你们对于山东及苏北的城市政策和工业政策，长期不发电报，不发通令，以致下面无所适从，各干各的，受了损失，也是一项教训。”^{[6]10}

回顾在南京发生的多起地方性事件，均是通过严格的报告制度使华东局、中央军委及中共中央悉知，中共南京市委贯彻中央关于健全党委制的规定，在总前委和华东局的领导下，及时处置了诸多地方性事件。为防范出现类似的事件，南京市委及时出台应对各类事件的细则，填补制度的漏洞，同时三令五申，严肃纪律，违纪必惩。报告制度、党委制、严肃纪律，三者的互动，是建政时期中共成功应对地方性事件的不二法门。

透过这几起地方性事件，可以发现中共内部不同层级之间的信息沟通顺畅，下级报告及时，上级反馈迅速；下级报告的内容要点突出，真实全面，上级的指示既有原则性，也有灵活性，可操作性强。下级根据在前线掌握的情况，向上级大胆献策，供中央决策参考。南京作为国民党的首都有其特殊性，但作为江南的大城市又有一定的普遍性。邓小平预感到发生在南京的地方性事件具有一定的普遍性。

“江南将有许多复杂的、尚难预料到的困难问题摆在我们面前，我们当从注意集体领导和注意向中央军委报告请示的方法中，予以逐渐解决。”^[1]随后渡江战役总前委向中央建议推迟攻打沪杭。中央军委与渡江战役总前委在攻打上海的时间上形成共识，即不以军事准备就绪为依据，而以完成接管上海的工作而定。1949年5月20日，中央军委指示渡江战役总前委：“接收上海的准备作业已大体就绪，似此只要军事条件许可你们即可总攻上海。”^[2]

中央对地方性事件的处置始终从全局出发，避免发生次生性事件。在解放军占领奉化前夕，毛泽东指示粟裕等，“不要破坏蒋介石住宅”^[3]。1949年5月23日，毛泽东为转发中共南京市委关于南下干部与地下党会师问题的报告，起草了中央给华中局、西北局的指示：“兹将南京市委关于外来党与本地党会师问题的经验转发你们，请你们充分注意此项问题，务望抓紧指导，不可再蹈我党历史上对此问题处理不善的覆辙。”^[4]

解放军接管武汉后，中央指示林彪、邓子恢：“新武汉市委与原来地下市委会并应适当地吸接地下市委人员参加工作，充分采取团结态度，并恰当估计地下市委的工作成绩。”^[5]关于旧人员的处置，中央指示：“在我接收的城市中，对旧人员的处理应十分慎重。这些人员，除少数战犯、特务，及劣迹昭著的分子以外，一般均将其希望寄托于我们，其基本要求是吃饭。京、沪、杭解放后，把旧人员裁了二万七千人，引起很大波动。”对待旧人员，“一般均应予以留用”^[6]。

一个超大规模且高度异质化的国家，处革故鼎新、建国立政之际，势必遭遇应然的集中主义与实然的分散主义的张力。非常时刻，必有非常之举。“革命形势要求我党缩小（不是废除）各地方各兵团的自治权，将全国一切可能和必须统一的权力统一于中央。而在各地区和各部分由统一于受中央委托的领导机关（据我们所知，各地区和各部分对于受中央委托的机关存在着极大的极不正常的和极有害的不统一状态）。各地领导同志必须迅速完成在这方面的一切必要的精神准备和组织准备。”^{[7]11}从中央对

¹⁰[1]中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱》（1893-1949）上卷，人民出版社1993年版，第362页。

[2][3]毛泽东：《关于建立报告制度》（1948年1月7日），载《建党以来重要文献选编》第25册，第4页，第3页。

[4]《中共中央关于各中央局、分局、军区、军委分会及前委会向中央请示报告制度的决议》（1948年9月），载《建党以来重要文献选编》第25册，第529页。

[5]《党的组织问题决议案》（1927年8月7日），载《建党以来重要文献选编》第4册，第449页。

[6]《中央军委关于高级领导机关对下级应加强文电指示等问题给华东局等的电报》（1949年4月30日），载《建党以来重要文献选编》第26册，第354页。

¹¹[1]《关于渡江情况的报告》（1949年5月10日），载《邓小平军事文集》第二卷，第205页。

[2]《军委关于总攻上海的步骤的指示》（1949年5月20日），载《中共中央文件选集》第18册，第279页。

[3]《军委关于占领奉化时不要破坏蒋介石住宅等问题给粟裕等的指示》（1949年5月4日），载《建党以来重要文献选编》第26册，第383页。

[4]《中央转发南京市委关于外来党与本地党会师情况的报告》（1949年5月23日），载《中共中央文件选集》第18册，第289

接管南京时发生的几起地方性事件的处置来看，中共中央正加速推进建立上下联通的管理体制，以有效地加强对地方的管理及时妥善地解决地方性事件。

页。

[5]《中央关于新武汉市委应适当吸收地下党市委人员参加工作给林彪、邓子恢的指示》（1949年5月27日），载《中共中央文件选集》第18册，第307页。

[6]《中共中央关于留用旧人员问题的指示》（1949年9月21日），载《建党以来重要文献选编》第26册，第728页。

[7]《中共中央关于将一切可能和必须统一的权力统一于中央的指示》（1948年4月10日），载《建党以来重要文献选编》第25册，第262-263页。