# 中共新政權與底層百姓的互動磨合

## ——新中國初期北京整治無照攤販

#### ● 任 偉

摘要:新中國成立初期,北京市政府掀起了數次整治攤販的運動。通過梳理有關事件,本文認為,表面上看,打着整治交通、美化環境的旗號,新政權只是要「規訓」小攤販,但實際上,中共是要將原本就處在城市邊緣的攤販驅逐到更邊緣的地方——農村。如果說在革命成功前,中共確曾是為窮人打天下,那麼革命成功後,中共則是更傾向於照顧城裏人。可以說,由革命黨轉向執政黨後,中共的眼光及關懷便日漸遠離了貧苦大眾,與其說它是在為窮人謀幸福,不如說是在為城裏人保駕護航。此外,中共對攤販的剝奪自然也引起了他們的強烈反抗,由此拉開了中共作為執政黨與「無產階級」對立的序幕。

關鍵詞:中共新政權 整治攤販 底層社會 弱者的武器 官民互動

1949年2月,解放軍進駐北京。中國共產黨向來以「為窮苦人民打天下」 為標榜,此時天下易主,底層生民對新政權抱更多期待,自不待言。然而, 不到三個月,北京市政府成立市容管理委員會,昔日的攤販走卒,多因「有礙 觀瞻」面臨被整治的厄運①。習常已久的謀生生計轉瞬被指為「非法」,諸多從 業者自然是極為不滿。況且,攤販群體多數是經營小本生意,驟然停歇,則 難以謀生。鑒於此,攤販與新政權展開了一場曠日持久的拉鋸戰。

其實自民國以來,攤販便充斥街頭,只是國民黨政府無力整治,且中共 也時常以「民生」為題,聚合攤販走卒向當局發難,更是增加了管理難度②。 新中國建立之後,新政權控制社會的能力空前強化,又因攤販激增,衍生出 一系列衞生和經濟問題,由此,北京市政府屢次展開整治行動。先是1949年 5月,北京市政府出台政策,要求攤販在指定區域內經營,不許流竄;後來又制訂種種辦法壓縮、限制乃至要完全清除攤販。但與中共主導的其他社會運動不同,取締攤販的工作並未一蹴而就,此間情勢起起落落,成效不盡如人意。1949年政府宣布整治工作完成後不久,攤販又大量滋生,鑒於此,在1953年夏秋之際,北京市政府聯合多部門集中治理,雖收一時之效,但終究不能徹底根除攤販。後來政府又分別在1954年秋、1955年年底再次發起集中整治,效果仍是不佳。可以說,在整個50年代中前期,北京市政府雖然花費了不少力氣,但並未能有效控制攤販。在管理過程中,攤販與執法人員曾發生激烈的爭執。本文着重關注的就是這幾次整治中的「官民互動」情況。

攤販頑抗,新政權難以整肅,這在中共操縱的社會運動中並不多見。關鍵原因在於攤販多是勞苦大眾,若遭當局取締,確實無以為生,且他們基本都屬於「無產階級」一類,於情於理,中共都很難像對待階級敵人那般,果斷採用「秋風掃落葉」式的整治手段。與此同時,整治行動一起,攤販的抗爭舉措也是紛繁迭出。「為窮人鬧革命」是中共廣為宣傳的口號,也正是因為這一話語深入人心,致使攤販能夠以「窮人」的身份與新政權相抗。儘管攤販在鬥爭中處於弱勢,但論理於情上卻不輸於人。從根本上來講,攤販問題與宏觀經濟相聯,涉及到經濟結構的調整與底層人員的救濟安置。但在官民具體的互動中,宏觀面相多不在他們的思慮之內,那些瑣碎的、討巧的、耍賴的細節場景,倒是更為耀眼。本文不擬從政治或經濟的大面相解釋攤販問題,而是重點關注具體執法者與攤販的「對話場景」,藉此來考察建國初年底層社會對新政權的思想及情感認知。

### 一 新政權下攤販問題的展開

1949年5月,北京市政府成立市容管理委員會,其中一項主要工作即整治流動攤販。5月23日,北京市委召集各區商販代表座談,時任市長葉劍英出席座談會。葉首先分析了把攤販納入政府管理的諸種「好處」,比如加強管理,保護攤販利益,不影響經營,整頓秩序,美化市容等。事實上,這些宏大的面相,對攤販個體而言,或都不免抽象、虛懸。在社會底層掙扎的百姓遠不會慮及於此,生存或許才是他們更為急切的關懷。在稍後的衝突中,攤販就直言:「整理甚麼市容,我們肚子裏還沒有內容。」③講完「好處」後,葉最後的結語是:「總之,目前攤販問題,政府是要管的,不管不行。」雖然已定下不容置疑的論斷,但緊接着葉還是頗為「民主」地表態,「究竟是要管不要管」,看大家意見,「如果大家覺得可以管,就舉一下手,不願管的也舉一下手」,眾目睽睽下,自然無人反對④。後來,《人民日報》據此論證攤販對黨政策極為擁護,稱:「平市攤販整理工作,已經勝利地完成了」,這是「各級七百餘幹部的努力以及群眾擁護的結果」⑤。近年也有文章以葉的講話和會場反響為證,稱讚葉處理攤販問題得當,其經驗值得當今中國沸沸揚揚的「城管」借鑒,頗有以史為鑒的味道⑥。實際上,當年被邀請的與會攤販代表早先已經

過層層審查,本身就屬於比較「積極先進」的一類。更為關鍵者,會場之中,當局明言「不管不行」,與會者在心理上就不免有所顧忌。反觀會場之外,官民就不那麼同調了。事實上也可設想,一場關乎成千上萬人生計的整治行動,遠非一場會議、幾個文件、兩三番漂亮的言辭可以解決。

「正式登記,發給牌照,收一部分稅」①,是北京市政府整治攤販的最主要措施。表面觀之,登記、領牌照只是把攤販納入體制內管理,並不影響生計。至於徵稅,葉劍英也表示只是少量徵收,以補給政府運轉費用,後來公布的稅率也印證了此語不虛⑧。另外,當局還籌建了一批新市場,規定流動攤販須到指定區域經營。這兩大舉措不僅看似溫和,且還頗有為民服務的意思。可實際上,發牌照、徵稅的用意是醉翁之意不在酒,看似平常無奇,實則思慮深遠。

建國以後,中國各大城市都有清理攤販的舉措,總原則是迫使部分攤販離城返鄉⑨。京城當局的行動自然也是因應此種大勢。就發放牌照而言,即暗藏着嚴格的區分和限制。1950年,商業局在給市政府的報告中建議,「對外籍逃京難民,以遣送返籍為原則,對經營攤販一般不應批准」⑩。如此一紙規定,便使得外來攤販的生存岌岌可危。外出謀生多年,原以為待新政權成立,可以「當家作主」,卻驟然因籍貫問題被迫返鄉,這怕是攤販始料不及的。1951年初,政府進一步限制攤販人員的從業資格,明文規定或擁有本市戶口且生活困難,或生活無出路的復員軍人方可擺攤⑪。此外,經營牌照要每年一審。先前持有牌照者,一旦境遇好轉或有其他謀生出路,牌照即被注銷。1952年,工商局會議也明言「換照精神」是「限制的」⑩。其實,所謂「限制」,



建國以後,中國各大城市都有清理攤販的舉措。

首先是要將外籍人員和青壯 年擠出攤販行業,關鍵原因 在於這兩個群體便於安置。 外籍人員一般都遺送回鄉, 青壯年容易轉到其他行業謀 生。對老弱病殘等轉業困難 者,則傾向於網開一面。

當局的另一項舉措是 徵税,此問題相當敏感。稅 收消息發布後,因未及時頒 布税率,一時間人們只知 要納稅,卻不知該納多少, 在猜測與不安中,謠言四處 滋生,紛傳「一塊地六十斤 小米」、「連板凳都納稅」 等⑬。謠言無疑加劇了攤販 的顧慮,以致在初期進行資 產登記時,有大量攤販隱 資本。《人民日報》有評論文 章歸咎於國民黨特務份子,認為是特務鑽空子,故意散播謠言⑩。1949年 8月,市委的內部總結報告也言及到特務份子⑬。但是這些言論都未指出具體 的特務人員,泛指傾向較為明顯。其實,無論是否有特務故意散播謠言,攤 販對納税信息的急切關注以及隱匿資本的舉動,都表徵着他們對税收的敏感 和內心的憂慮。

葉劍英在前述的座談會上聲稱收税是為了市政建設,過去農民為革命做出了巨大貢獻與犧牲,現在城市居民也要盡一分力,所以攤販「多多少少都要擔負一些」⑩。表面觀之,此番言語似乎表明納税人人有責,眾人須平等參與。實際上對當局而言,徵稅的主要意圖不在於錢,藉此利器排擠攤販才是關鍵所在。1949年8月,市委在總結工作時,就強調徵稅是一種有效管理手段,「凡是不適宜於設攤,但一時又不好禁止的地方,可以徵收較重的地皮租」,以此迫使攤販轉業,此種方法被稱為「寓禁於徵」⑪。

劃定區域,設立新市場,將以往遊散的攤販集中到指定區域管理,是整 治中採取的另一項重要舉措。當時全北京約有四萬餘戶攤販,當局劃定了 十二個市場,意欲將其集中起來。在此階段,黨的媒體喉舌極力宣揚新市場 的優勢,以鼓動攤販搬遷。例如1949年6月,《人民日報》就以新建立的皇城根 市場為例,報導官民同心協力共建新址,攤販欣然前往,描繪出一幅繁榮的景 象⑩。黨報歷來附和黨的政策,且多以積極報導為主,這本不為怪。到了8月, 葉劍英作政府報告,也聲稱整頓攤販大有成績,攤販「均能各得其所」⑩。實 際上,所謂「各得其所」,也就是將四萬多散布在街頭的攤販集中到十二個市 場經營。表面上看,由市長在如此嚴肅的場合作總結,攤販問題似乎已基本 解決。然而諷刺的是,月餘後,此前吹嘘搬遷成績的《人民日報》就指出某些 區域的攤販沒登記的幾乎佔一半,有些登記過的竟然也從指定地點跑了出 來,例如「皇城根南段及東河沿市場則有一半擺攤跑出」⑳。此後,在工商局 等相關單位的工作報告中,更可看到大量流動攤販存在的事實。例如,1950年 3月,因有大量攤販逃避牌照税,不在指定區域營業,工商局向公安局請求協 助核查。公安局回函稱:「本局同意辦理,惟因各派出所人少事繁,對取締無 照攤販一節,尚希管理處主動配合辦理。」鑒於公安局態度冷淡,工商局又給 市政府函,請求其命令公安局出面協助②。可見,當局雖急於表功,但實際 上,擠壓政策並未奏全效。

攤販中未登記的有不願納税者,有怕取消經營資格而故意逃避者,這都比較容易理解。但為何已經登記的又從指定地點跑出來了呢?平心而論,市政府為籌建新市場費力頗多,新市場的衞生環境也較好。但關鍵的原因是,有些新市場離居民區較遠,買賣不多,生意冷清。工商局指責攤販「哪兒熱鬧、哪兒賣錢就到哪兒去」②,實際上也從反面暗示着新市場不夠「熱鬧」。此外,「勝利出逃者」本身也是一個誘因。有照攤販就曾抱怨説:「無照攤販滿天飛,又不納稅,又無衞生設備,買賣又自由,有照攤商倒好像被管制起來了」②;甚至聲言:「政府對無照攤商沒辦法,他們不納稅,不講衞生,不受限制,我們也不要牌照了。」②由此可見,有照攤販的心理失衡是明顯的,此種因相互比照生出的感到不公平的心態,帶動了一大批本已安定的攤販蠢蠢欲動。

1950年3月,已有大量攤販逃避牌照税,不在指定區域營業,工商局的人力已不敷抓捕,只得向公安局請求協助核查 @。

攤販大量擴散,照常理來講,有關當局須履行職責,依法處置。可1950年9月,商業局召開攤販座談會,面對攤販各訴苦衷的局面,卻不敢採取強硬手段,而是無奈承認「這些人要加以嚴格限制很困難」⑩。事實上,這是可以預想到的,驟然要那麼多人返鄉或轉業,必然有相當的難度。關鍵是商業局的態度:他們向市委報告稱,發不發牌照,攤販都在那裏,「因為他們的存在已成事實,不發照,他們也是照常作買賣」,「若當整個社會經濟情況還沒有完全好轉,失業問題還未能基本解決的時候,想要禁止小攤販是不可能的」⑩。此種見解並不高深,但由管理者說出來,則意味深長。執法者對其自身的職責產生了懷疑,那麼政策執行效果必然會打折扣。稍後,市場管理處甚至主動請示上級,要求照顧小生產者的生計,明言人民沒有出路,自己找個出路,應當被允許。到後來,「甚至各區公所及攤販管理處幹部思想上也對這一方針〔嚴厲清理攤販〕產生懷疑」⑩。執法者在執法過程中,能基於其實際經驗與觀察,自覺反思規則的正義與否,且能對已到手的權力持否定態度,這並不多見。

到1953年,北京市委再次發起大規模清理攤販行動時,就少見有執法者對攤販給予同情,呈文裏多是關於如何打壓攤販的方略 @。相距兩三年的經驗,卻導出了全然不同的指向。與前一階段相比,後來的執法者頗有「埋頭拉車不看路」的意味,他們基本不再反思規則本身,更多是對規則的實施和完善提供技術性的支持。這很好地展示了規則的固化過程:浸染在規則中的人們,在日積月累的工作中,漸漸不再去關注規則的正義與否,或者說規則本身在他們的視野中正日漸變為「最高依據」,剩下的只有細節和行動。另一方面,被管制者的「規則化」過程則相對較慢,稍後的衝突中,他們賴以與執法者對抗的憑藉,正是對規則本身的質疑,其所依持的恰是更廣闊的意義上的「正義」。

### 二 「馭民之術」及其限度

1949年8月,政府宣布整治攤販工作完成,然而此後攤販數量又急劇膨脹。鑒於此,1953年6月,工商局制訂了一系列的綜合整治舉措:其一,市民確無出路者,可給予發照到指定地點經營;其二,郊區農民可由當地政府發臨時攤販執照,「最好在郊區經營」;其三,遠處攤販「由公安局清查戶口,進行檢查,限期回籍生產」;其四,處理中遇有流氓地痞、屢教不改者,「應找典型送法院依法懲處」。即便如此,工商局的信心仍是不足,認為根據建國以來的經驗,此問題非一個部門所能解決,因此強調「必須由市府統一掌握,由工商、公安、衞生、勞動、民政、農林及各區人民政府等單位密切結合」⑩。

市民確無出路者,可發執照——以戶籍劃界,照顧京城市民,這似乎是延續了當局一貫的思路。但新增「確無出路」一語,十分關鍵。工商局的調查

新中國初期北京 **39** 整治無照攤販

報告指出,攤販中「外地農民約佔三分之二,本市居民約佔三分之一」,外地攤販大都是青壯年勞動力,「本市居民也有半數是青壯年」⑩。強調「青壯年」,實際上有特別的用意。在當局看來,年輕人可自食其力,能到他處謀生,不屬「確無出路」一類。隱含的意思是,擺攤固然是一種謀生之路,但不應該是青壯年的謀生之路。工商局在後來的總結報告中也坦言整治主要是針對青壯年攤販,無勞動力的可以放寬,「但對青壯年可以找到工作的及流氓份子則應堅決取締」⑩。

按勞動力區分攤販、只允許老弱病殘者從業,這一思路值得注意,它暗含着在價值層面上當局對擺攤行為的不屑,同時也體現着當局對「勞動」的獨特理解。「不事生產」,是當局對青年攤販的主要指責,認為他們「長期作攤販混生活,遊散慣了,不願意參加集體勞動,這種人佔多數」③。街頭擺攤,起早貪黑,風吹日曬,不可謂不艱苦;當局不把其看作勞動,乍看起來似乎不可理喻,但若深一層看,當局的思路其實相當傳統,它重視的是生產性勞動,認為攤販幹的是投機倒把的勾當,不產生價值。此種對勞動的理解,或與中國歷史上的「重農抑商」思維有相通之處。

事實上,京城各區在整治中大都遵照了新標準,在戶口之外,都特別關注年齡的分布。1953年7月,宣武區共清理攤販307人。在工商局的報告中,這些人作如下歸類:農民200人,十九歲以下23人,二十至四十五歲之間的155人,大都來自北京周邊地區,經營瓜果的177人;城市居民107人,十九歲以下20人,二十至四十五歲之間的55人,小商人46人,失業工人35人,學生12人。由此可見,分類的標準是戶口與年齡(年齡實際可指代勞動力),中共向來強調的「成份」、「出身」,倒是在比較次要的位置。關鍵者,若以「成份」或「出身」作標準,則驅逐行為就很難解釋。畢竟在經濟上,攤販大都在「貧下中農」之列,擠兑他們有違革命倫理。需要補充說明的是,在清理出的300餘人中,經審核可發給長期營業執照的只有16人。可見,絕大部分攤販是拿不到營業執照的圖。

此外,在1953年以後的各類檔案文書中,雖然當局對攤販也偶有同情之語,但這些同情之語,與其說是在顧惜攤販,不如說是執法者在為自己辯護。因為「體諒」攤販的言語,大都出現在下級呈送給上級的文件中,多帶有「說與他人聽」的意思。一旦轉過身,面對攤販,則態度大異。在與攤販衝突中,管理者給人的總體印象是「鐵面無私」般的嚴厲。例如,有些外縣農民白天擺攤,「晚間宿在城門洞裏及其他空場地方」,對如此境況,工商局毫無體恤,仍要求公安局清查取締;又如有些攤販資本微薄,連基本的營生工具如挑子、籮筐、小車、秤等都裝備不齊,只得從小商店租賃,對此,工商局便嚴禁小商店出租營業設備,頗有釜底抽薪的意味®。暫不論這些舉措效果如何,單看其對本已是艱難維生的底層攤販的打擊,便知當局態度之堅決、措施之嚴苛。如果說在1950年前後,當局對攤販還有「不忍之心」,那麼1953年後,當局的手段顯然更為嚴厲,態度也更為強硬。

揭發典型,重點打擊,是中共進行社會動員的常見策略,且屢試不爽。 但與往日不同,中共發起整治攤販運動並未得到群眾的積極擁護。小攤販艱 辛的生活,很容易使人生出憐憫之情。1950年,管理處就為難地表示,「勉強取締,恐圍觀之人予同情。不管吧,實在有喪失政府之威信。」⑩政府威信與人民感情竟相互對立,這對標榜一心為人民謀幸福的中共來講,不能不說是個一大諷刺。更為關鍵者,小攤販的物品價錢低廉,且在鬧市販賣,方便購買;尤其在春秋兩季,外地農民多販賣瓜果,百姓需求旺盛。例如1953年7月,宣武區販賣瓜果的佔無照攤販總數的85%⑩。其實,周邊農副產品進入城市,對一般百姓生活無疑是有益的補充。但管理者看到的卻是瓜皮亂扔,蚊蠅橫生,行人掩鼻,交通阻塞⑩。攤販對交通和衞生自然是有負面影響,但在一般百姓的視野中,這一問題可能並不凸顯,甚至不構成問題。攤販的困苦和廉價的物品,或許才是一般百姓更能「看得見」的地方。朝野位置不同,觀察到的景象自然有別,進而,思慮和行動就不免有差異,如此這般,氣力也就很難往一處使。

在1953年的整治中,工商局原本計劃發動街坊鄰里,宣講政策規章,在 社會上造成「無照攤商是非法的,到處不容」的空氣⑩。其實,四處宣揚無照 攤販「非法」的舉動,恰反證了百姓認知中的攤販乃屬「合法」。事實上,據法 律為準則的動員,也確實未能有效激發群眾。此後,當局在宣傳上的策略有 所變異,基本策略是刻意把攤販「講壞」,強調攤販危害群眾利益,竭力把攤 販從人民群眾中孤立出來。

底層社會魚龍混雜,攤販身處其間,自然也不例外,街頭商品良莠不齊,甚至攤販偶爾的坑蒙拐騙,都屬常見現象。但當局抓住這一點,有意識地將「污點」放大,選擇性突出攤販的種種「劣迹」,製造攤販全面「潰爛」的假象。就1953至1955年間的材料來看,各區都能舉證出一些有關攤販的「斑斑劣迹」。例如,某修鞋攤鋪,「有人放哨、拉客,有專管擦鞋,收入平均分配」,擦一雙鞋要5角,若顧客稍有不滿,則態度蠻橫⑩。又如有人反映,在小攤販處購買雞蛋,回家後發現大都是壞的⑪;「還有在東交民巷專事曚騙國際友人『敲竹槓』的」等等⑫。就真實性而言,所有劣迹可能或多或少都存在。但若放眼全域,那些劣迹也許只是個別狀況,然而集中式的報導,卻容易造成攤販無不坑蒙拐騙的假象。

1955年9月,工商局就建議「進行取締期間,把無照攤販對人民危害的事例重點的在報紙揭發」®。1957年4月,當局在宣傳層面上的措施進一步細化,要求「在宣傳時,不要說特別抗拒管理和違法行為嚴重的人物和事實,以免起反作用」,強調宣傳的側重點應在攤販缺斤少兩、摻假、出售偽劣商品等;同時,為取得市民擁護,也須強調禁止無照攤販,並不會影響市民生活 ®。此後,各個區委的宣傳文告大都遵照此模式,敍述結構及其內容基本雷同。

當局借助輿論權勢,刻意「抹誣」攤販,其效果如何,尚無法準確評價, 但就圍觀者對攤販表同情這一事實,至少說明一般社會大眾並未普遍感受到 攤販的「奸詐」。其實,攤販「奸詐」的面相,甚至都不是宣傳者的真切關懷所 在。1955年,各部門進行聯合行動,當局就明言,對於流動的農民攤販,須 力爭將其遣送回家;對於城市攤販,尤其是青壯年,若屢教不改,「則不供應 糧食」。後來更是嚴厲規定,「青壯年中不勞動的無照攤販,亦應結合勞動部門,組織就業或強迫參加勞動」⑩。當局的一系列行動,都不關乎攤販所出售的商品,很明顯,其所指不在「規範貨物」,而在「消滅貨主」。換言之,宣傳「假冒偽劣」的真實意圖,並非是要整治坑蒙拐騙,而是要借助這一「噱頭」,將攤販排擠出此行業。此種「聲東擊西」的策略,更能確證攤販的「劣迹」只是被利用的「槍」。

多部門聯合集中整治,是中共執政後常有的舉措。事實上,將眾多攤販清理出城市或迫使其轉業,也遠不是工商部門所能承擔的。在取締過程中,工商部門能做的無非是罰款和教育。罰款時常遭攤販抗拒,教育的效果更是有限。1954年1月,東單區抓了一百人,「其中有曾經五、六次教育的」⑩。若遇攤販強硬對抗,也只有請公安局出面,否則就很難處理。另外,清理出的大量城市青年,需要安排就業,若勞動部門不能及時解決,就極容易滋生「回流」現象。因此之故,處在第一線的工商局,持續呼籲各單位同心協力,就不難理解了。

然而起始階段,各部門聯合行動的效果卻並不好。1953年8月,市委在 工作總結時就指出,前次清理因各單位協調欠佳、分工不明,故未達到預期 效果⑩,所以決定由市委牽頭,再次集中清理攤販,但相關部門配合仍舊不 力。9月,各部門在一次突擊行動中共查獲無照攤商約2,600人。進入善後和 安置階段,關於青壯年就業問題,勞動局先是同意協商解決,後又稱「現不需 要,不能解決」⑩。這並非勞動局有意推脱,而是在經濟發展未有根本突破 前,驟然安排大批人員就業,確實有難度。實際上,連市委也深知就業問題 不易解決。1955年9月,工商局呈送給市委的報告,建議將青年移送勞動局, 組織勞動生產。上級審閱後,特用紅筆將此部分標出,並批註「是否已解 決?」的字樣 ⑩。領導對就業問題的敏感,恰表徵着此問題的棘手。可以説, 在1953年8月前後,安置攤販成為各區的主要難題,因為城市青年攤販 八九百人,「如不徹底處理,今後很可能再做無照攤販」⑩。可是,即便執法 部門看到「回流」的危險性,卻也無可奈何,畢竟創造就業是一個龐大的系統 工程,短時間內很難解決。9月間,工商局就坦承:「原訂在兩周內結束取締 無照攤販的工作計劃,根據目前情況,善後處理問題還很複雜,故不能按期 完成任務。」 ⑤鑒於此,當局最終不得不有所妥協。1954年9月,市委副秘書 長主持召開各部門聯席會議,同意對確實無以為生者,「可暫時組織他們在次 要的街道和胡同中,指定一定地點擺攤」◎。

聯合行動最終效果不彰,現實上的困境固然是一個因素,但觀之此後的歷史,若當局像對待階級敵人那樣,或殺戮或流放,則攤販問題未嘗不可解決。關鍵者,無論如何「抹誣」攤販,當局都很難否認他們「貧下中農」的階級屬性;在法律和情感上,也很難像對待地主、反革命等階級敵人那樣,將其無情消滅。即便在決策層,對攤販也是有所顧惜。例如工商局給市委的報告,曾建議將「作風惡劣流氓、成份很壞,屢教不改者,應逮捕法辦,以重點打擊,教育一般」。文件呈上後,市委審閱並修改,特將「逮捕法辦」劃去,改成「依法處理」⑤。可以看出,雖然當局有心取締攤販,且態度也比較強硬,

但另一方面,相較於打擊「階級敵人」的冷酷無情,當局對攤販還是存有幾分「仁慈」。畢竟,打擊攤販的手段主要是經濟上的,如沒收物品、罰款等,基本上沒有涉及人身傷害。即便有些時候關押個別攤販,但也基本是採取「文教」的方式,且很快釋放。對於這一點,就連某些攤販也敏銳地注意到了,且加以利用。宣武區就曾報告稱,「其中性質最惡劣的是給照也不要,說怪話,罵幹部,甚至當着管理處幹部就說,『去管理處幹甚麼,還不就是這兩下子〔說服教育〕』,表現滿不在乎。」⑤攤販的狂妄,無疑從側面表徵着決策層尚未對其「痛下殺手」。

此外,突擊性整治與日常的行政管理不同,旨在於短時間內聚集高壓態勢,力圖將問題一次性徹底解決。實際上,此種高壓態勢很難持久,且一旦消退,原先被壓制的力量便會再次顯露。集中整治後不久,工商局就發現「由於轉入經常後,我們工作方法不能隨時適應變化情況」,「且因有關單位結合不很好,形成軟弱無力,助長了無照攤販的泛濫」每。其實,這恰是運動式執法的後遺症。從這角度看,執法形式本身也誘導着問題重燃。

### 三 弱者的武器:攤販抗爭的倫理基礎及其策略

1953年7月,在一次整治行動中,無照攤販劉某被宣武區市場管理處抓獲。照情理來講,一介草民,落入法網,本應示弱求饒。但面對當局的教育管制,他卻相當囂張,不僅要無賴,還咬幹部、說怪話。更甚者,被公安局拘押五天後,剛獲釋放,便跑到市場管理處「報復」幹部,不無譏諷地挖苦道:「我沒有帶行李,不然就不出來了,在裏面吃飯不要錢又不幹活。」非但如此,還高喊「我甚麼也不怕,我又沒有搶人,抓進去也得把我放出來」愈。面對掌權者,小攤販不僅沒有怯懦、屈從,反而無所畏懼。此種心態上的高傲、自信,無疑在根本上加強了攤販的抗爭勇氣。進一步言之,「沒偷沒搶,抓進去也得放出來」的思路,側面表明攤販在認知上堅信自身行為的正義性,不為規章法則所動。此後,攤販抗爭形態雖然各異,但大體都分享着這一觀念。

前文曾述,在一般百姓的觀感中,對攤販多持同情態度。實際上,攤販也敏銳地感知到了此種社會情緒,且有意識地加以調動和利用。比如,整治過程中有管理人員要沒收攤販的物品,有的攤販「耍無賴」,「將自己的擔子、車子掀翻反誣幹部,在人多廣眾之間大喊大叫」®。高聲呼喊,顯然是要吸引路人圍觀,為自己壯聲勢。更有甚者,若一時沒有民眾圍觀,攤販竟不惜「製造」民眾。例如有幾個攤販合夥,「將貨集中一起,由一人經售,其餘佯作行人,遇幹部檢查即以群眾面目出來打抱不平,阻礙取締」®。這一招可謂別出心裁,攤販的智慧與狡黠盡在其中。為整治攤販,政府曾出台一系列規章政策,可在實踐中,攤販卻借助民意與之對抗。誠然,當局也有爭取民意的舉動,但其方式主要是訴諸文告,而攤販的行為則是一種現場展示。可以想像,相較張貼的文告,攤販淒慘的面相、凌厲的喊叫等鮮活的「演出」,無疑更能激發圍觀者的情感。

與群眾互動,形成合力,以抗當局,是攤販「起而行事」的一面;在「坐而論道」的一面,雖然他們文化水平普遍不高,但也不乏精彩的「舌戰」。例如曾有攤販直言:「毛主席不讓餓死一個人,你們不讓做買賣,不叫我吃飯,你們執行的是反動政策。」⑩這一說法相當尖銳,也很巧妙。它避開了取締攤販涉及的種種具體原因,直接從中共為窮人打天下這一根本意識形態入手,置取締行為於不義的境地。在私人場景中,攤販未必全都敬仰毛主席,「毛主席」這一符號也未必具有無上權威,但在公共空間中,攤販有意宣揚毛主席,且將毛主席同具體的行政工作對立起來,這一表述頗含智慧。攤販口頭上的「毛主席」或許只是符號性的存在,頗有隨手拿來應急的意味,但在理論上,這一矛盾設置卻極難解開。「毛主席」這一權威性符號,無疑是意識形態的制高點,與行政人員所依持的規章律令相較,虛懸的「毛主席」或許還稍佔上風。由此看來,意識形態的威懾,固然不乏壓制的一面,但也包含着自我消解的因子。符號性存在的「毛主席」,被攤販用來對抗那個真實的毛主席領導下的權力機關,便是一個頗有趣味的例證。

除策略性地利用意識形態外,攤販憑直覺感知到的樸素事實,也是犀利的武器。管理者教育攤販,說他們「輕視勞動,盲目流入城市,做無照攤販不對」⑩。前文已述及,當局不把擺攤看作勞動,然而攤販也不甘示弱,例如在前門區就有攤販反指斥管理處人員「輕視勞動」,並叫囂「你們〔管理處人員〕這些人都是吃閒飯的」⑩。這樣一種對勞動的直觀理解,看似不科學,但在爭論中卻非常有效。因為生產性勞動才算是勞動,基本上是朝野共識,從這個邏輯出發,管理者固然能指責攤販不勞動,但相較攤販,管理者的工作更加不能看作是勞動。緣於此,面對管理者,攤販對自己的「不勞動」並不慚愧,甚至還譏諷管理處幹部,説「你們這一幫吃飽了,不急人家挨餓,每月拿好幾十,回家抱孩子去啦」⑬。當局對「勞動」的定義狹隘,所以視攤販為「寄生蟲」,但沒想到在比照之下,他們在同一邏輯上淪為更大的「寄生蟲」。

言語上的勝利,並不能確保攤販安然無憂,況且,攤販也不會原地不動,等待着與管理人員辯理。一般而言,攤販一見管理人員,即慌忙躲避。 正如管理人員所言,「來回兜圈子,無法控制」@。然而當退無可退時,「要吃 飯、要活命」就成為最後的堡壘。雖然當局屢次動員攤販回鄉或是轉業,但效果並不好。關鍵是農村人回去沒飯吃,而城裏人即便想轉業,因當局一時無法安置,也難以自謀生路。1953年8月,市委在工作總結報告裏就坦言,動員教育後,外地回鄉的農民僅是極少數,「本市貧民部分因缺乏具體安置辦法,所以亦未接受動員」⑩。無處可去的攤販,也許想不出任何策略、不懂得利用任何「武器」,甚至在威權和法律的威懾下,連他們自己內心也對擺攤不認同。但「吃飯」這個硬道理,卻會使他們做出本能性的抗爭。比如有些攤販就很無奈地對管理人員表示,「您説叫我幹甚麼去呢?您給我指條明路吧。」⑩言語間雖然透露出愧疚,似乎也認識到不應做攤販,但在沒有「明路」的情況下,那種隱然的堅持更是強烈。其實,策略的有效性存在一個根本前提,那就是得讓人活。否則,任何理論設計、話語宣傳、威權壓制等等,都將很難奏效。

另一方面,並不是每個攤販被逼至牆角後,都會低聲下氣。「沒飯吃」這一樸素的事實,不僅是防守的最後據點,也可演變為反攻的武器。有時,管理人員會強制沒收攤販的財物,在爭奪財物的過程中,有些攤販就破口大罵。「要吃飯、要活命」,是他們奮而反擊的最後根據。更進一步,這個根據甚至消解了他們對一切權威的服從,且隱隱透露出革命的激情。比如有管理人員向攤販宣講政府規章,意在借助政府、法律的權威壓制攤販。但攤販毫無畏懼地反駁道:「還提政府,我要餓死了,他們也不管」,「政府都給人民做了甚麼啦」,「想沒收東西,門也沒有」;甚至還發出威脅說:「告訴你們,我要餓極了,就搶了。」即便面對警察也不嘴軟,揚言道:「你讓我到分局到法院都行,老子最愛過拘留生活。」⑩

攤販群體的構成十分複雜:有年老年幼;有農民、市民,有長期混迹於此的「慣犯」,也有剛復員而來的退伍軍人。雖然他們共同分享着一些觀念,在與當局的鬥爭中,很多行為也有較強的趨同性,但因性情、處境各異,所以在整齊劃一的面相之外,也不乏具有個人特點的鮮活「戰法」。表面上看,攤販有強硬者、有妥協者、有求饒者等,似乎紛繁雜亂,毫無章法,但實際上,每一種「戰法」,都有所依據。

弱勢是攤販博取同情的關鍵,但弱勢並不意味着姿態必然低下。「硬拼」的舉動,在攤販的抗爭中時常顯現。比如有拿鐵椅子砸交警的;有拿刀威脅管理者的;甚至「有的耍無賴,對幹部大哭大鬧,把貨攤踢翻,反誣幹部,或扔下貨物跑掉,過一兩天再來要貨,讓管理處賠償貨物爛壞的損失」⑩。事實上,這些被當局歸之為「流氓無賴」的人群,大都是城市中的年輕攤販。仗着身強力壯,且也知道當局不能把他們像農民那樣送回鄉下,所以這些人膽氣都很壯,行為上也頗有些肆無忌憚的意味。

其實,對付這些人,當局並非沒有辦法。將他們與其他攤販區分開,在性質上劃歸「流氓無賴」一類,便是當局的常用手法。既然已不屬於「人民群眾」,則打擊力度自然不同。看似隨手安個罪名,但個別攤販確實因此遭殃。其中一些人被樹為反面典型,遭到嚴苛打擊。當局也明言「對一些流氓行為惡劣的,擬積累材料,公開逮捕幾人,重點處理教育一般」。1954年的突擊整治

新中國初期北京 **45** 整治無照攤販

中,就有23人被移送公安局,其中7人被判刑,其餘教育後釋放 ⑩。相較攤販總量,這一比例並不大,但就個體而言,聯繫到以後的歷史發展,被定性為「流氓無賴」,坐過監牢,無疑是難以洗刷的污點,怕是很難逃過後來輪番的運動和審查。

年輕攤販「逞強」,主要是憑藉身強力壯,頗有點「蠻不講理」的味道,相較之下,退伍軍人的底氣就更足。對退伍軍人,當局是給予照顧的,先前取締攤販的政策裏,明確規定復員軍人可發執照,允許擺攤⑩。但是某些軍人有照不用,隨意到交通繁華的地段擺攤。1953年7月,宣武區查出的無照攤販中,就有退伍軍人四名。雖然人數不多,但卻極難管理。當局就坦承,「復員軍人人數雖然很少,但很難管理,且影響極壞」⑪。關鍵者,復員軍人不僅身強力壯,且有革命的資本。

1957年,前門市場調查攤販違法材料,其中有一名退伍軍人到管理處後,態度頗為不屑,聲稱自己「抗戰多年了」,擺個攤有甚麼了不起的,不僅如此,還躺在管理處的凳子上,執法人員讓他起來説話,「他説老子腰疼」,「你們幹部甚麼出身呀,還能管我?」,「有本領去打蔣,為甚麼來劫我,太沒種了」⑩。這一番言語充分表露了軍人的傲慢和怨氣。但在另一個層面來看,他也充分利用了自身的歷史資源。其實,軍人「不可一世」的根基在於,天下方定,規章條律的權威並不牢靠,具有個人色彩的「功勞」,還尚可與規章條律相抗。當局認為軍人難管理,「歪理」多,恐怕也是基於同一邏輯。可見,在具體的衝突中,不僅軍人有意識地繞開律法,利用「身份」的特殊性去「撒野」,當局的窘迫也暗示着,他們在無意識中也承認「特殊身份」的合法性。「身份」成為可以抵制法律的武器,表徵着法律的普遍適用性遠未建立,這也從而為反抗提供了多樣的策略空間。

是強鬥勝,屬年輕人之好。但攤販中有很多年老體衰者,他們自然不能如年輕人那樣虎虎生威。然而,在另外一個層面來看,年紀大雖然限制着力量,但年齡本身卻提供了道德性的資源,憑藉於此,他們的抗爭勇氣並不稍減。在前門區,有一老年攤販被截獲,管理處要沒收其物品,她便破聲大罵:「你們這夥東西,是甚麼政府,你們和蔣介石沒有兩樣,我賣這種商品是要賺個生活,你們有能耐去把台灣拿回來,和我這老太太過不去甚麼。」更有一老年攤販輕蔑地對管處幹部說:「你這個小東西,跟我大模大樣的說話,小毛孩,甚麼政府。」③ 老年人咒罵的時候,大都會提及政府,其實,在斥責現政府的時候,他們內心中參照的對象無疑是國民黨政府。老年人經歷過漫長的歲月,新舊嬗變,他們身歷其中,自然不免比較。問題是,此種比較並非就一事論一事,而是相當籠統、模糊,動輒便上升到政府層面。取締攤販的具體緣由和規則,他們不懂,也不會去詳細分析;於他們而言,最直觀的感受是「好」與「壞」。但也恰是這種總體性的論斷,使他們輕易跳出了條文細節,從而在另一層次上立論,並佔據優勢(至少他們自認為「佔理」)。其實,這仍然是不理會法規律令的思路,只是出發點稍稍有異。

就抗爭結果而言,倚老賣老式的「胡攪蠻纏」,可能是最有效的武器。市 場執法人員坦言,對老弱病殘攤販不管理,有辱法律尊嚴;強制管理,也不 好動粗,委實難辦。結果在具體執法中,對老年攤販往往都網開一面。其實,公眾的認知對「倚老賣老」相當鄙夷,但實際上,老能倚,且可賣,表明人們對傳統還持有相當的敬意。往後看,當敵我、革命、反革命等意識形態深入人心,鬥爭不分老幼時,大概就少有人能倚老賣老了。

最後,所有的抗爭策略只有從全域上看才有意義。就單個攤販而言,恐怕大多數人都處在躲避與惶恐之中。部分人,尤其是農村來的攤販,更是步履維艱。在1954年的整治中就有幾百人被送還回鄉內。更甚者,有些攤販在整治中因經營發生困難,絕然自殺。1954年就有三起自殺案例,或因他們的自殺為其他攤販壯了膽氣,當局非但不予同情,反而定性為「影響很壞」⑤。就自殺者而言,新中國成立未久,卻被號稱「為窮人打天下」的政黨逼迫至走投無路,其間的無奈與絕望可想而知。所以,就個體而言,那些抗爭策略並非每個人都會運用,也並非每個人運用之後,都可逃過一劫。但觀看全城攤販,經多次整治,仍可屢仆屢起,就必然有其存在的理由和方式。抗爭策略的意義和有效性,也正是從這個角度才能得到完整的理解。

整治攤販導致的官民衝突持久而劇烈,甚至,當日呈現的某些面相,至今仍有餘波。朝野鬥法不息,可是雙方的理路卻不盡相同。政府的舉措,大都是提前策劃好的,一步步實施;但攤販的舉動,更多是應急性的本能反應。從這個角度看,總結政府的策略或許可貼近「情合於理」,但若把攤販抗爭舉動條理化,就不免有些事後諸葛、強加予人的意思。就攤販的「武器」而言,它更多源於本能的防衞,「武器」並非外在於個人,它本身就是攤販身體、思維、語言的一部分。管理人員使用的「武器」,具有明顯的謀劃性、進攻性,在很大程度上只是外在的工具手段。所以,雖然同是使用「武器」,但就朝野的處境來講,他們的心態並不一致。因為,攤販可能根本就感覺不到他們使用着的武器,而管理者則明確知道他們的策略、目標與行動。對武器做出這樣一個區分是必要的,或許正是因為攤販「全身心」的戰鬥,才更真切地凸顯了其對待新政權的心態。

### 四 結語

到1950年代中後期,尤其是社會主義三大改造完成後,國家控制了幾乎所有資源,小商販的生存空間被壓縮殆盡,至此流動商販才走向沉寂。國營市場由此全面控制了商品的流通渠道。實際上,取締攤販初期,國營合作社就在跟進。1954年,北京國營公司就在繁華地段新設十二個售貨亭,以「代替無照攤商」⑩。到1950年代末期,小攤販基本被全面清除,只是小攤販的消失,並非是基於政治管控,更多是因為社會經濟結構的整體變動。從這個角度上看,與其說新政權消滅了攤販,不如說攤販只是蟄伏了數十年,待經濟結構歸復之後,他們便重新出現。

中共整治攤販,一部分緣由是整頓交通、美化市容,為城裏人提供更好的 景觀。除此之外,整治攤販也有控制社會閒雜人員的用意。攤販群體,三教

新中國初期北京 **47** 整治無照攤販

九流,魚龍混雜,中共一直擔憂反革命藏匿其間,後來實行的實名登記、發牌照等措施,都有打擊反革命、控制社會邊緣人員的用意。最後,中共整治攤販還有一個難以言明的思慮,就是將一部分人驅逐出城市,一方面可以讓他們回到農村從事「生產性」勞動,以增加糧食產出;另一方面也可以節約城市用糧,保障城市穩定。在城市糧食供應不足的情況下,將邊緣群體驅逐到農村,讓其自謀生路,實際上有點「棄車保帥」的意思。這也可見,革命成功後,中共的關懷確已由農村轉向了城市。

組織宣傳、輿論轟炸、運動執法,是中共所向披靡的革命武器,在整治攤販中,它們也都曾以不同的面貌顯現。然而,面對手無寸鐵的攤販,以往屢試不爽的手段卻都不再靈驗。其實,攤販的難纏,不在於其「惡」,而在於其「弱」。對待兇猛的敵人,革命者有一套成熟的經驗,但面對同一陣營中的抗議者,中共並無靈丹妙藥,仍是順手將革命的經驗照搬過來。但這一次,人民並不像以往那樣積極迎合。其實,解決攤販的生計,應該是治理的關鍵步驟,但中共的思維卻是對抗性的,由此,革命時親如魚水的官民關係出現了裂痕。可以說,官民的對抗磨合,揭開了中共執政的序幕,而攤販問題,恰是這序幕中明亮的一筆,其論爭至今仍餘波不息,考驗着中共的執政能力。

#### 註釋

- ① 〈平市組織市容管理委員會〉、《人民日報》、1949年5月14日。
- ② 建國前有關攤販的治理,參見胡俊修、田春麗:〈城市治理視域下的一九四六年 上海攤販風潮探析〉,《中共黨史研究》,2012年第11期,頁76-84。
- ③⑤⑦ 〈中共北平市委關於整理攤販工作的總結〉(1949年8月),載北京市檔案館編:《北平解放:1949.1.31》,下卷(北京:中國檔案出版社,2009),頁769:769:770。
- ④⑩ 〈葉劍英在北平市攤販代表座談會上的講話〉(1949年5月23日),載《北平解放》,下卷,頁738。
- ⑤⑩⑭ 超祺:〈北平市怎樣整理攤販的?〉、《人民日報》、1949年7月13日。
- ⑥ 王建軍:〈解放初期北平市對攤販問題的處理〉、《北京檔案》、2009年第4期,頁11-12、41;張才良:〈葉劍英成功解決北平攤販問題〉、《政府法制》、2011年第2期,頁4-5。
- ⑦ 〈北平市委徵詢意見 召集攤販座談〉、《人民日報》、1949年5月24日。
- ® 有關税收標準,參見〈攤販營業牌照税暫行辦法〉,《北京市政報》,1950年 第4期,頁19。
- 有關建國後攤販的清理改造工作,參見馮筱才:〈「社會主義」的邊緣人:1956年前後的小商小販改造問題〉,載韓鋼主編:《中國當代史研究》,第三輯(北京:九州出版社,2011),頁3-45。
- ⑩❷❸❸ 〈市商業局關於執行不發展攤販方針問題的報告及市府指示〉(1950年9月15日),北京市檔案館,022-010-00125。
- ⑩⑩ 〈修正北京市人民政府管理攤販暫行辦法〉(1951年1月16日),載北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編:《北京市重要文獻選編》,第三卷(北京:中國檔案出版社,2001),頁10-11。
- ② 〈五二年郊區攤販換照工作會議記錄幾個具體問題的處理原則及十區、十一、 十五、十六區人民政府換照工作報告、總結〉(1952年5月14日),北京市檔案 館,022-010-00412。

- ⑩〈平二區人民政府協助攤販除垃圾建新址九百餘戶攤販欣然遷移〉、《人民日報》,1949年6月8日。
- ⑩ 〈北平市半年來接管與施政工作 葉劍英市長在北平市各界代表會議上的報告摘要〉、《人民日報》、1949年8月17日。
- ② 〈本市全面檢查攤販 未經登記者不得營業只許在指定地點擺攤〉,《人民 日報》,1949年9月15日。
- ◎◎◎ 〈市商業局關於加強攤販管理工作與有關單位的來往文書〉(1950年11月),北京市檔案館,022-010-00159。
- ❷❷❷❸ 〈市工商管理局關於對無照攤販管理工作的意見給市政府的請示〉(1953年6月22日),《北京檔案史料》,2012年第1期,頁3:3:4-5:3。
- ❷❷ 〈宣武區關於無照攤商的處理意見〉(1953年7月29日),《北京檔案史料》, 2012年第1期,頁10。
- ◎ 〈附:關於整頓無照攤商的初步意見〉(1953年8月4日),《北京檔案史料》, 2012年第1期,頁7-8。
- ⑩⑱⑲ 〈市工商管理局有關取締無照攤商的幾項問題給市政府的報告〉(1953年8月4日),《北京檔案史料》,2012年第1期,頁7:6:6。
- ◎ (市工商管理局取締無照攤販工作總結報告)(1954年10月29日),《北京檔案史料》,2012年第1期,頁28。
- ◎ 〈東四區人民政府對無照攤販調查情況及處理意見的報告〉(1953年9月2日),《北京檔案史料》,2012年第1期,頁16。
- ❷⑩⑩❷ 〈宣武區人民政府關於處理無照攤商情況的匯報〉(1953年8月11日),《北京檔案史料》,2012年第1期,頁11-12;13;12;12。
- ❸●❸●❸●●
  〈北京市工商局關於無照攤販活動情況及取締意見向市人委的報告及取締無照攤販工作簡報〉(1955年9月),北京市檔案館,022-010-01031。
- ① 〈北京日報、人民日報轉來讀者來信反映關於無照攤商違法及經營作風等項和工商局的答覆〉(1954年5月),北京市檔案館,022-012-02038。
- ⑩⑩⑩⑩ 〈市委辦公廳關於全市無照攤販的違法經營情況以及目前在管理上存在問題的報告〉(1953年8月13日),《北京檔案史料》,2012年第1期,頁13:14:13:14:14。
- ❷ 〈市工商局關於加強市場管理取締無照攤販的宣傳材料〉(1957年4月),北京市檔案館,022-012-02447。
- ⑩⑩ 〈北京市工商局關於1954年攤商管理工作總結和本市攤販管理工作情況及經驗〉(1955年2月3日),北京市檔案館,022-012-01034。
- ●●●●●● 〈市工商局關於無照攤商問題的報告〉(1953年9月6日)・《北京檔案 史料》・2012年第1期,頁21-23:23:24:20:20。
- ◎ 〈處理無照攤販問題會議記錄〉(1954年9月28日),《北京檔案史料》,2012年第1期,頁27。
- ® 〈市工商管理局關於近來無照攤販發展情況及取締意見給市政府的報告〉(1955年12月23日),《北京檔案史料》,2012年第1期,頁31。
- 圖● 〈北京市工商局税務局等關於取締無照攤販問題的來往公函和工作報告、總結、計劃〉(1954年7月),北京市檔案館,022-012-00860。
- ⑩❷❸⑩⑫⑫ 〈前門區市場管理處無照攤販違法材料〉(1958年2月),北京市檔案館,039-002-00046。
- ⑩〈市工商管理局為取締無照攤商後由國營公司設點代替供應問題的報告〉(1954年8月21日),《北京檔案史料》,2012年第1期,頁25。