

建国前后的军事管制委员会

□文 / 王作东

全国解放战争后期,随着大中城市的陆续解放,中国共产党如何将接收城市、管理好城市提上了重要的工作日程。中共中央根据当时新解放的城市情况复杂、矛盾尖锐,还不适宜立即建立地方政权的实际情况,确定在新收复的城市中实施军事管制制度,以军事管制委员会统一领导城市的军政工作。军事管制委员会作为军事管制的领导机构,也是城市的最高权力机关,由当地驻军最高军事首长担任主任。1953年1月,中央人民政府作出决议,确定在1953年召开地方人民代表大会和全国人民代表大会,选举产生国家政权机关。至此,对新解放城市的军事管制遂告结束。军事管制委员会作为一种军事性、临时性的政权机关,对新解放的城市实行军事管制,对保证城市各项工作的开展、社会秩序的稳定、国民经济的恢复和新的国家机器的建立起到了至关重要的作用。

军事管制始于东北解放区

1945年8月,苏联红军解放东北后,在东北57个城市成立了军事管制性质的卫戍司令部,由苏军驻军最高军事长官担任司令,东北抗日联军改编的东北人民自卫军军官担任副司令。东北人民自卫军当时就是一个旅的兵力,中共在东北的力量非常薄弱。1945年9月14日新四军第三师师长兼政委黄克诚向中共中央建议:“既能派部队去东北,应尽量多派,至少5万,能去10万最好,以创造大的战略根据地。”毛泽东和中共中央采纳了黄克诚的建议,制定了“向北发展,向南防御”的方针,决定

调黄克诚率新四军第三师和各根据地的八路军主力部队挺进东北。1945年12月28日,中央作出《建立强固的东北根据地》的指示:“我党现时在东北的义务,是建立根据地,是在东满、北满、西满树立巩固的军事政治的根据地”。1946年4月,在苏联红军撤回国内后,中共领导的东北民主联军相继解放了齐齐哈尔、哈尔滨(长春也曾一度解放,后又被国民党军占领),中共中央东北局和东北民主联军总部迁驻哈尔滨,在哈尔滨还成立了中共中央东北局北满分局;西满分局和西满军区也从郑家屯迁驻齐齐哈尔。哈尔滨和齐齐哈尔成为东北解放战争的后方。由于哈尔滨和齐齐哈尔属于二次解放的城市,有比较好的政权基础,所以没有建立军事管制机构。东北解放战争打响后,我军先后占领了鞍山、辽阳、四平 and 吉林等城市,接收和管理城市成为中国共产党面临的新课题。1948年6月10日,中共中央批转东北局《关于保护新收复城市的指示》,要求各中央局、分局、前委“即照此颁发同样的文件,并切实遵行”。东北局在指示中提出:“在新占领的城市实行短期的军事管理制度。在占领城市初期,必须由攻城部队直接最高指挥机关担任该城的军事管理,所有入城工作的地方党政机构及工作人员,一律听其指挥。为此,可以组织军事管理委员会,吸收地方党政负责人参加,将保护新占领城市的全部责任,交由军事管理机关担负。”从此,新解放的城市出现了军事管制制度。

1948年11月15日,中共中央发出《关于军事管制问题的指示》,指出“实施军事管制的办法,甚为有效”,要求新解放

的城市一律成立由党政军负责干部和各界人士参加的军事管制委员会,作为城市在解放初期的最高权力机关,由当地最高军事首长任军事管制委员会主任。指示规定了军事管制委员会的9项任务。第一,完全肃清一切残余的敌人和散兵游勇以及任何进行武装抵抗的分子;第二,接收一切公共机关、产业和物资,并加以管制和监督;第三,恢复并维持经常的秩序,消灭一切混乱现象;第四,收缴一切隐藏在民间的反动分子的武装及其他违禁物品;第五,解散国民党、三青团、民社党、青年党及南京政府系统下的一切反动党派和团体,收缴其证件,登记各级负责人员,对登记后的少数反动分子实行管制(每日或每星期须向指定的机关报告其行动);第六,逮捕战犯及罪大恶极的反动分子,没收官僚资本;第七,建立系统的革命政权机关,建立革命的警察、法庭、监狱,建立物资及生产的管制机关与监督机关,建立临时的各界代表会;第八,在工人职员和青年学生中进行切实的宣传组织工作,在此基础上建立工会、学生会及青年团等作为城市革命政权可靠的群众基础;第九,整理城市中的秘密组织,建立党的组织。解放军总部随后颁布《关于新解放区军事管制条例》和《关于新解放城市军事管制时期的各项政策》,补充完善了军管制度。1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》规定,“凡人民解放军初解放的地方,应一律实行军事管制,取消国民党反动政权机关,由中央人民政府或前线军政机关委任人员组织军事管制委员会和地方人民政府,

领导人民建立革命秩序,镇压反革命活动,并在条件许可时召集各界人民代表会议”、“军事管制时间的长短,由中央人民政府依据各地的军事政治情况决定之”。自此,军管制度以法律形式固定下来。

军事管制制度的实施

中共中央确定新解放的城市实行军事管制制度后,第一个建立军事管制委员会的城市是济南市。1948年9月21日,中国人民解放军华东军区济南特别市军事管制委员会正式成立,谭震林(华东野战军副政治委员兼山东兵团政治委员)为主任,曾山(中共中央华东局委员兼财委主任)为副主任,许世友(华东野战军山东兵团司令员)、郭子化(济南特别市市长)、袁仲贤(华东军区副参谋长)、谢友法(华东野战军山东兵团政治部主任)、刘顺元(中共济南特别市市委书记)为委员。9月24日,济南战役胜利结束。9月25日,济南特别市军事管制委员会发布第一份布告,宣布中国人民解放军华东军区济南特别市军事管制委员会成立的消息,军事管制委员会是济南市军管时期的最高权力机关。根据济南市档案局公布的济南特别市军事管制委员会档案资料,该军管会下设16个部,负责对国民党山东省和济南市党、政、军、警、特机关和司法、金融、财粮、工商、文教、交通、电信、市政等系统,包括官僚资本等进行全面接管。

1948年10月19日,解放后的长春成立了东北第一个城市军事管制委员会,由东北野战军第一兵团副政治委员兼政治部主任唐天际担任主任,副主任为朱光(长春特别市市委书记)和邹大鹏(长春特别市市长)。长春军事管制时间很短,11月1日即宣告军管结束。

实施军事管制最成功的典范是陈云创造的沈阳接管经验。11月2日,东北最大的城市原国民党东北剿总所在地沈阳

获得解放。此前,根据中共中央指示,中共中央东北局在1948年10月27日决定组成以陈云(中共中央东北局副书记兼东北军区副政治委员)为主任,伍修权(东北军区参谋长)、陶铸(东北野战军政治部副主任)为副主任的沈阳特别市军事管制委员会,委员有张学思(东北行政委员会副主席兼辽东办事处主任)、王首道(中共中央东北局委员、东北局财经办事处主任)、陈郁(东北行政委员会工业部长)、朱其文(沈阳特别市市长)、陈龙(中共中央东北局社会部副部长),全面负责接管沈阳的工作。10月29日,陈云率领从东北各地抽调的4000多名干部从哈尔滨出发,途中陈云主持召开5次会议,讨论接管城市政策和办法,对干部进行培训。11月3日,陈云在沈阳大和旅馆召开沈阳军事管制委员会成立大会,按照陈云提出的“各按系统,自上而下,原封不动,先接后分”的方针,沈阳军管会开始了对沈阳的接管。各按系统就是军管会除市委外,按下辖经济、财政、后勤、铁道、政务等5个处,以及市政府、公安局、卫戍司令部等单位进行接收。自上而下,是指入城后发布告通知原有机关主管人负责办理移交手续。原封不动,是指就职员均按原职上班,工矿企业等只派军代表,政府部门撤换头子。先接后分,是指各部门只有接收权,无占有权和支配权,资产档案一律不许搬走,各部门只对军管会负责。11月28日,陈云向中共中央东北局上报了关于接收沈阳的情况。11月30日,中共中央东北局以《关于接收沈阳的经验》为题转发了陈云的报告,供其它城市借鉴。

陈云创造的沈阳接受经验同样受到中共中央的赞同。12月24日,中央书记处书记、中央军委副主席周恩来亲自批示中共中央转发《关于接收沈阳的经验》。中共中央西北局为了搞好城市的接管工作,第一书记彭德怀和第二书记贺龙在1949年2月在西柏坡参加党的七届二中全会

时,即商定由贺龙专门前往东北取经。贺龙在就任西安市军管会主任之前,专程前往东北一趟,学习沈阳等城市军管会接管城市经验。在现已公开的各地军管会档案资料中,有很多城市军管会接受工作总结里都提到了“各按系统,自上而下,原封不动,先接后分”的方针,可见陈云创建的沈阳接受经验已经广为推广,成为各城市军管会接受城市的基本准则。

军管会的组织结构

军事管制委员会是城市在军事管理时期设置的最高领导机关,由攻城部队直接最高指挥机关组织建立,并吸收地方党政负责人参加。后期解放的部分城市军管会领导成员吸收了国民党起义将领参加,包含了统一战线的成分。军管会设主任一人,由当地最高军事首长担任,副主任1至4人,委员若干名。下设若干机构,分别负责城市接管、市政和防务及其他各项工作。军管时期的市政府是军管会下属机构,市政府是在接管和撤销原国民党政府机构后重新组建的,负责市区内的行政工作。市长多由军管会主任、副主任或委员兼任。北平、南京、上海、广州等4个最重要的中心城市市长由军管会主任兼任。先后担任北平军管会主任的叶剑英、聂荣臻均兼任北平市长,刘伯承担任南京军管会主任期间兼任南京市市长,陈毅担任上海军管会主任兼上海市市长,叶剑英担任广州军管会主任时兼任广州市市长。南宁等一些中等城市的市长根据工作需要也由军管会主任兼任,但数量不多。

军管会的组织机构经历了逐步完善的过程。中共接受的第一座大城市沈阳市军管会所设机构除市委外,仅辖经济、财政、后勤、铁道、政务5个处,以及市政府、公安局、办公室、卫戍司令部等单位。陈云在谈到沈阳市军管会在机构设置方面的不足时总结了三点:一是机构过于简

单,“依现有经验来看,这次军管会本身接收机构尚缺外交、军事、社会、文化四个处”;二是卫戍机构不健全,“除一般卫戍部队外,卫戍司令部尚需有一个半团机动兵力,随时派出保护接收了的工厂、机关。卫戍部队应是单一建制,让有训练有纪律教育的部队担任。”

此后,各城市军管会机构设置吸取了沈阳经验。北平市军管会增设物资、文化两个接管委员会,下辖各局、部、处等机构,分工明确,主要有:(1)警备司令部负责肃清一切反革命武装、散兵游勇,执行军纪、军法及戒严、解严等事项,有效地组织防空。(2)市政府负责市区内民政、公安、司法、交通、卫生、消防等一切市政设施建设,管理市区内的工农商学各业,管理财政、贸易、金融及有关外国侨民诸事项,设立民政局、财政局、教育局、卫生局、公安局、公用局、工务局、工商局、外侨管理处、贸易公司、人民法院、银行等。(3)物资接管委员会负责接收并处理敌伪产业及公共物资财产,没收官僚资本,代管属于国家的企业,以待将来移交中央人民政府。凡属于本市企业,协同本市有关部门接收后,分别移交各主管机关管理,动员、组织一切力量,沟通城乡经济关系,接管不属于市范围的军事、政治机关与设备。物资接管委员会下设财经部、交通部、卫生部、军政部、房屋地产部。(4)文化接管委员会负责接管一切属于国家的公共文化教育机关及一切文物古迹,属于本市者由政府教育局接管,设教育部、文艺部、文物部、新闻出版部。(5)在秘书长领导下设秘书处、供给部、行政处,负责处理军管会对内外一切有关日常工作及联络供给事项。(6)纠察总队负责全市纠察工作。

天津市军管会所设机构与北平市略同,下设财经、文教两个接管委员会、市政府和警备司令部,财经接管委员会下辖金融、对内对外贸易、交通、铁道、水利、农林等13个处;文教接管委员会下辖新闻出

版、教育、文艺3个处,市政府下辖公安、卫生、教育、民政、工商、公用、财政等局。警备司令部由华北野战军第20兵团部担任。

上海市军管会机构比较庞大。考虑到上海市是全国的经济、军事、文化中心,上海市军管会设财经、文化、军事3个接管委员会和市政府、警备司令部等。主要有:(1)财经接管委员会,下辖财政、金融、贸易、工商管理、轻工业、重工业、农林、铁路、电讯、邮政、工务、航运、公用、卫生及敌产调查管理等15个处;(2)文化教育接管委员会,下辖高等教育、市政教育、文艺工作、新闻出版等4个部;(3)军事接管委员会,下辖军事部(接管陆军及机械兵种有关物资)、政工部、后勤部、海军部、空军部、训练部6个部;(4)上海市政府,下辖民政、财政、教育、工商、地政、工务、公用、劳工、卫生、公安10个局及外侨管理处与秘书处,市政府各局由军管会有关部门统一接管,并合并办公;(5)警备司令部由5个军担任警备,其中3个军任市区警备,2个军任吴淞、江湾及郊区警备工作;(6)另设煤粮供应运输部、公共房屋管理委员会、秘书处等。后根据中共中央指示,为便于接管上海市原国民政府各直属机构,“军事接管委员会”改为“军政接管委员会”,并增设接管国民政府各部门的机构。

与上海相比,杭州市军管会比较精简,下设秘书处、军事部、公安部、财经部、文教部、政务部、工业部、职工部、市政府、警备司令部、公共房产管理委员会、联络处、交际处、干部学校。镇江市军管会机构设置更为简化,只设立了政务部、公安部、军事部、财经部、交通部、文教部和房地产管理处等7个接收工作部门,代表了中等城市军管会的组织结构类型。

军管会是领导机关,对城市各单位的具体接管和管理等工作主要由军事代表(以下简称军代表)负责。军代表一职为沈阳市军管会所创立。沈阳市军管会主任陈云在总结接收沈阳经验时提到,“旧职员

均按原职上班,工厂企业等只派去军事代表,政权部门只撤换头子。”军代表在军管会中权力和责任重大。时任天津市军管会主任黄克诚给中央的报告说:“军事代表是首先把党的政策与作风同职工见面的人,等于军队中之政治委员,对接收管理的好坏起决定作用。”中共中央极为重视各地军管会中军代表工作,于1949年1月特致电平、津市委并各中央局、分局、前委,指示:“军管会派军代表监督工作,对于大企业除派一个负责的总军代表外,可在各工作部门(十分必要时可在各车间)、各站、各段派遣军代表,受总军代表的指挥。关于军代表的具体任务和职权,时任中共中央华东局书记、华东军区政治委员饶漱石在给中央的报告中做了详细说明:第一,按照军管会的命令,带军管会证件到被接管单位去宣布接收政策,办理接收工作,掌握物资档案等;第二,监督和管理生产,组成生产管理委员会,恢复生产和防止怠工偷窃破坏;第三,教育职工,并对旧职员进行审查。军代表必须严格遵照军管会统一的方针、政策、法令、制度行事,不得逾越范围。遇有新问题,应迅速向军管会报告请示,得到军管会批准方得施行。被接收单位中,军代表与该单位地下党或其组织的工会负责人共同组成“工作委员会”,由军代表担任主席并有最后决定权。军代表领导若干联络员帮助工作。联络员是军代表与群众之间的桥梁,是军代表接收工作的助手。接管大企业需派一个军代表带若干联络员,再加上守卫部队就可以解决。有些小厂只派一两个联络员去。总的做法是:总厂设总军代表,下设分厂军代表,或者总厂设军代表,分厂派联络员。根据沈阳、北平、天津等城市军管的经验,饶漱石还提出,科学研究机关、医院、体育场所等可派军代表接收、监督和利用旧有人员,继续管理或维持生产,但是对于税收机关、学校等则不宜派军代表接收,应直接派人担任各该机关主要负责人。D