

试论上海特别市市民政府的蕴酿与建立

卞杏英 许玉芳

一九二七年三月二十二日,在上海工人第三次武装起义的凯歌声中,诞生了上海特别市市民政府,虽然它的生命是短暂的,前后仅仅生存了二十四天,在蒋介石发动“四·一二”反革命政变后,四月十四日,被白崇禧派兵查封,这个新生的政权就给反革命的魔爪扼死了。但是它是在大革命时期,在国共合作条件下,工人阶级通过武装起义,夺取政权的一次尝试;也是幼年的中国共产党,把马克思列宁主义理论,同中国革命实践结合起来,在半殖民地半封建的中国,建立一个以工人阶级为主体的联合政府的一次实践。

上海市民政府的蕴酿与建立,大体经历三个阶段。第一阶段:一九二六年九月党开始领导自治运动,要求建立资产阶级式的自治政府;第二阶段:从十二月市民公会成立到上海市临时革命委员会的成立,建立以资产阶级为主体的,同时有工人参加的革命委员会;第三阶段:一九二七年三月市民代表会议召开到市民政府的成立,建立以工人为主体的,有资产阶级、小资产阶级参加的市民政府。

一、

一九二六年九月三日,中共上海区委主席团会议决定提出“人民自治”的口号,领导上海人民开展自治运动。自治运动开展的目的是夺取上海政权。

一九二六年七月,国民革命军出师北伐以后,预定计划是首先消灭直系军阀吴佩孚,主要战场在两湖(湖南、湖北)。盘踞在长江下游的直系分支孙传芳在北伐军占领长江以前,他高喊“保境安民”“人不犯我、我不犯人”的口号,伪装中立。因此,党的方针是集中力量消灭吴佩孚,稳住孙传芳。上海区委在一九二六年七月十四日发出《敬告上海市民》书中,没有提出打倒孙传芳的口号,只是提出“南北市政应由民选的自治机关管理”。

但是,当北伐军占领长沙以后,孙传芳眼看吴佩孚即将覆灭,革命的火焰即将燃烧到东南五省,便撕去了中立的伪装,亮出了反革命的面目。对此中国共产党号召:上海的资产阶级、小资产阶级、工人和市民应该望着这个目标奋斗——解除孙传芳的武装,建立上海市民自治政府。上海自治运动在党的领导下蓬勃开展了。

党中央和上海区委当时认为上海的资产阶级分成两派,以傅筱庵、方椒伯为首的是英帝国主义派,以虞洽卿为首的是日本帝国主义派,而傅筱庵、方椒伯纯粹是贵族买办,他们阴谋破坏民族革命运动,压迫市民和工人,攫取上海的统治权,完全是反动派。这个分析是符合实际情况的。但是对虞洽卿一派的分析,却被他的假象迷惑了,认为他们比较左倾,虽然有时欺

骗小商人，压迫工人，但在某些问题上还表示革命，如主张关税自主，设立海关公库，批评上海纱厂对工人待遇不平等，等等。实际上虞洽卿也是一个买办阶级，与英美帝国主义也有密切的联系。而当时党把他作为民族资产阶级，认为他受英美帝国主义的压迫，认为孙传芳一到上海，就撤换虞洽卿的淞沪督办，收回兵工厂，解散保卫团等等，都是打击虞洽卿的。于是陈独秀一再指示上海区委“要特别具体与虞洽卿谈组织地方政府，”“惟现要注意对虞洽卿活动，”^①陈独秀对虞洽卿也有所提访，不久通过李立三向上海区委传达“只是与虞洽卿接洽是不够的，要在各方面都去活动，恐被他一人所卖，因为上海资产阶级派别很复杂。”^②但是对虞洽卿的基本分析仍是错误的。由于把他作为民族资产阶级，这就不能不产生错误的策略。在第一次武装起义前后，党中央看到：资产阶级企图实现一个能为他所指挥的政权，由于大小资产阶级的政治觉悟和实力都很幼稚和薄弱又受到帝国主义的直接压迫，时时动摇与畏缩，他们一面想利用工人罢工帮助他们取得政权，一面又不愿工人有武装的组织。当时中央局对工人阶级的力量估计不足，认为“工人阶级自己的组织和战斗力也不很强，以全国的政治环境亦不便猛进到资产阶级之前，更不宜单独行动。所以并不幻想此时在上海可以用市民暴动的力量实现平民政权。”^③

由于对工人阶级的力量估计过低，对资产阶级的革命性估计过高，特别是对虞洽卿一派分析的错误，党的策略“只是努力推进资产阶级取得政权，尽量减少军阀的统治势力，实现一个相当意义的资产阶级式自治市政府。”^④罗亦农在暴动动员及行动大纲中明确指出：“政权给谁，就是保安委员会，工人可以不参加，我们完全让他们组织商人政府，民众可得到的发展机会。”“我们要明白此次变动是上海市民，商民起来造成局面，并不是工人及民校（指国民党），左派的势力所能支持，”“我们要明白我们只在求得民众自由，不要奢望。”^⑤因为是资产阶级掌握政权，而无产阶级只是去帮助资产阶级组织政府，在十月十九日上海区委的宣传大纲中说：“推翻孙传芳在上海的势力，并与资产阶级联合组织上海市政府，”但是这个“联合”工人阶级仅仅是从属的地位。“我们的目的只在取得民众之集会，结社、言论、出版之自由，以扩大我们宣传与组织。”

在确定推翻孙传芳军阀统治，实现自治政府的目标后，中共上海区委在斗争的开始就明确实现这个目标的方式方法是：政治斗争与武装斗争相结合，群众运动与武装暴动同时并举，开展自治运动。人民自治的办法是召开国民会议，要各团体起来做国民会议促成会运动。要求在北伐军占领武昌后，民众即迅速起来谋自治。区委确定由李硕勋、唐豪、林钧负责搞国民会议促成会工作，由国民党市党部梅电龙、侯绍裘等协助。区委同时明确“特别注意军事工作，”“上海地方非有一次民众暴动不可，”^⑥为了得到武器，准备打入警察及军队，组织自卫团，进保卫团去活动。当时上海工人还在大罢工，由于军事形势发展得非常快，九月七日主席团决定党的工作重心要转变，迅速结束罢工，集中到市民运动上来，为了加强对市民运动的领导，陈独秀指示上海区委成立市民运动委员会，主任为罗亦农，成员有何松林（即汪寿华）、昌（贺昌）、赵世炎等十余人。

市民运动主要依靠资产阶级，资产阶级中主要依靠虞洽卿。但是资产阶级是动摇的，当

①② 《上海区委主席团会议记录》，1926年9月7日

③ 中央局报告（十月份）1926年12月5日

④ 同上

⑤ 《中共上海区委召开特别活动分子会议记录》，1926年10月18日。

⑥ 《上海区委主席团会议记录》，1926年9月3日

北伐军胜利前进的时候，虞洽卿等都表示很左倾，他们表示欢迎北伐军，希望蒋介石打到南京。但是当蒋介石的中路军在江西战场上失利时，虞洽卿就消沉了，不愿出来活动了。一般商人如余化龙也“表示恐慌。”十月十日，北伐军攻克武昌以后，上海的自治运动又重新高涨。大中小资产阶级，国民党的左右派都非常活跃。甚至孙传芳的鸦片经理、英国帝国主义的买办邬志豪、傅筱庵也在一片自治声中想来找共产党员林钧谈话。民族资产阶级穆藕初也撰文要求关税自主、要求和平，王晓籁表现得很革命，还有安福系、研究系等政客也四处活动，都想在混乱中造成自己的势力。

一九二六年九月四日，国民政府在上海设立特务委员会，委员有张静江，叶楚伦，吴稚晖，朱季恂，侯绍裘等，实际负责人是钮永建，钮兼任国民政府上海特派员。吴稚晖不赞成上海搞地方自治，主张要钮永建掌握政权，经过协商，一致同意：上海组织一个和平维持会，由和平维持会来掌握政权。和平维持会由工商学共同参加。由于党原来的指导思想就是要由资产阶级来掌握政权，所以汪寿华提出由虞洽卿出来组织，草拟和平维持会的组织法，并建议组织成员中商占多数，工学少数。

十月十七日上海区委主席团会议进一步讨论党对于和平维持会的策略，明确要由资产阶级来掌握政权，不能让国民党掌权，要用和平维持会来号召上海自治。关于和平维持会的组织，确定由十三人组成，由汪寿华，陶静轩作为工人代表参加，由林钧、余泽鸿作为学生代表参加。王若飞在会上明确地指出：“组织上，我们不能去占多数，只在旁参加与暗中指导。”^①

虞洽卿对于党提出建立“以商界为主体”的政府非常赞成，他也曾表示由他来召集商界秘密会议，曾经和汪寿华约定由他来介绍与邬志豪、王煦霖、黄金荣、杜月笙见面，但后来他失约了，虞洽卿既想掌权，又无积极行动，他不敢参加第一次暴动，起义前就回到宁波避风头。

上海的和平维持会尚未正式组成，夏超已经在浙江发动政变，宣布归附国民政府，就任国民革命军第十八军军长。为配合夏超向上海进军，国民党和共产党各自组织暴动。斗争的形式从和平运动发展为武装暴动，党的目标是“组织委员制的市民政府。”

第一次武装起义失败后，党认为“市民自治仍须继续。”武装斗争又转为和平运动。

二、

十一月五日，北伐军占领九江。八日李富春参加领导的第二军又攻占了南昌。至此，孙传芳在江西的主力十余万人，除少数逃往浙江外，绝大部分被歼。孙传芳于十七日北遁，奉鲁军张宗昌部南下。在这样的形势下，上海工商学各界群情沸腾，十一月十一日、十二日上海商总联合会、上海总工会、国民党市党部相继发表宣言，一致提出：1. 拒绝奉鲁军南下，2. 划上海为特别市、上海市民自治，3. 永不驻兵，4. 召集国民会议。上海的自治运动，又一次高涨，并扩大到苏浙皖三省。十一月十四日，在上海产生了一个苏浙皖三省联合会，要求三省自治。

东南三省的自治运动又推动了上海的自治运动。十一月二十八日上海各界在南市公共体育场召开五万人参加的市民大会，坚决反对奉鲁军南下，反对使用军用票，要求上海实行自治。在党推动下，大会决议恢复“五卅”时期被封的工商学联合会作为自治运动的领导机

① 《中共上海区委主席团临时会议记录》，1926年10月17日

② 《中共上海区委告上海市民书》，1926年10月20日

③ 《中共上海区委主席团会议记录》1926年11月6日上午九时

关。为了扩大市民参加的范围，为了扩大这个领导机关的职权，工商学各界代表会议又决定把工商学联合会改名为市民公会。

陈独秀认为：“此次上海及东南三省的自治运动，很明显的是资产阶级性的民主运动。”^①十一月二十四日上海区委决定“要拉出资产阶级号召自治运动，三省联合会有地位，因为各界人物都有，必须联合”。因此，上海市民公会邀请苏浙皖三省联合会参加上海市民公会，得到沈钧儒为首的三省联合会的赞同。这样，上海就出现了一个有三省联合会参加的上海市民公会。

十二月六日，上海市民公会召开成立大会。大会由沈钧儒担任主席，通过简章：“1、本会定名为上海市民公会，2、本会以实现上海自治，谋市民福利为宗旨，3、本会由上海闸北商会、各马路商界联合会、上海学生联合会、全国学生总会、上海总工会、苏浙皖三省联合会联合赞同本会宗旨之职业团体及地方团体组织之”。^②会议推举总务委员：沈钧儒、王晓籁、林钧。文书：李次山、唐鑑。宣传：汪寿华、王景云。交际：余化龙，刘荣简。会计：王汉良。庶务：谢强生。

鉴于市民公会组织庞大，成份复杂，党为了加强领导，中共上海区委决定，建立市民共产党团。林钧任党团书记。党团名单：上海总工会，何松林、赵子敬、沈良为、范云卿、王景云、张佐臣。学生总会，唐鑑、林钧、陈廷勋、林隶夫、刘荣简、谢强生、古汉忠。国民党方面也组织党团。成员为，商联：余化龙，王汉良、鄂志豪、胡凤祥。区委规定“党团开会须在民校党团会之前”，党团人员在公会中活动，发言必须一致。党团按区委决议进行活动，如有临时动议，不能违背大的原则，说话以何松林、林钧、唐鑑为标准。”^③

市民公会成立后，党可以通过市民公会直接与中小资产阶级以及社会上各派头面人物接触，可以通过市民公会广泛发动各阶层群众参加到自治运动中来。

代表大资产阶级的上海总商会没有参加市民公会。

市民公会定于十二月十二日召开市民大会，更进一步发动群众，大规模开展自治运动。孙传芳闻讯，致电上海卫戍司令李宝章、警察厅长严春阳“市民大会万不能任其开会，着严为制止。”八日查封了上海总工会，李宝章开始镇压自治运动了。

为避免冲突，市民公会决定：将原来决定召开的市民大会改成团体代表会议。十二月十二日上海三百余团体代表出席了会议。会议由余化龙担任主席，蔡元培作了演讲。他说：“现在政局形势紧急，上海应组织特别市，以谋上海人民之安全。”会议过了提案三则：“1、上海如不划成特别市实行市民自治，市民暂不纳税。2、拒绝奉鲁军南下。3、委托市民公会筹组上海特别市市民政府。”^④会上沈钧儒宣读了通电，会议发表了宣言和告上海市民书。

当上海的自治运动正在轰轰烈烈展开的时候，十二月二十一日，浙江省省长陈仪召开各界联合会宣布浙江自治，这次浙江自治运动的背景是孙传芳企图保住浙江。

孙传芳在九江大败后，本想退一步据有苏浙皖三省。这企图因奉鲁军南下而破灭。孙传芳

① 陈独秀《孙传芳败后之东南》《响导》周报第180期

② 《申报》1926年12月7日

③ 《中共上海区委特别市民共产党团会议记录》1926年12月6日

④ 《申报》1926年12月13日

再退一步企图保住浙江及淞沪，作为最后立足之地。所以借陈仪及杭榘一部分绅士，以浙江自治名义做他的缓冲。但是不久北伐军进入浙江，孙传芳只得抓破面具，调集重兵于浙江，作困兽之斗。陈仪的自治也就烟消云散了。

前方失利，后院起火。孙传芳进入疯狂状态，密令上海防守司令及警察厅，查封“非法团体”，“严拿各该团体之首领重惩不贷”。十二月二十六日孙传芳发布通告“近闻沪上有假借苏皖浙三省公团名义希图破坏三省之安宁……芳为巩固三省治安……断不能任少数奸人……危及地方安全……否则军法所在绝不宽待。”并取缔苏浙皖三省联合会暨全浙公会，新苏公会，全皖公会。缉拿领袖蔡元培、褚辅成、董康、许世英等七十余人。三省自治运动虽受到孙传芳镇压，但还坚持了一段时间。直到一九二七年一月，年度第一次会议，因“人数不足，无任何提案。”^①以后活动渐小。上海的自治运动也受影响。一九二七年一月八日，反动当局派员，勾结法捕房封闭了法新租界白来尼马浪路丰裕里84号的特别市民公会会所。

二月中旬，北伐军占领浙江杭州、嘉兴，上海民众革命情绪非常高涨，上海总工会从十九日起领导同盟罢工。二十日中共上海市执行委员会发表《为总同盟罢工告上海市民书》，庄严的号召上海人民起来“推翻帝国主义及军阀的统治势力，建立民众政权的市政府，解放各界市民多年的痛苦，创造独立自由的新上海，一洗八十年来上海市民之奇耻大辱！”

市民政府，已经不是要求资产阶级单独掌权的自治政府，按照上海区委提出的十二条政纲的第一条“由上海市临时革命政府召集市民代表大会，成立上海市民政府，直辖于国民政府。”“市民代表大会由工商学兵自由职业者以各职业机关为单位，按人数比例，选举代表若干，各政党各派代表若干组织之”。罗亦农在十二月七日上海区委主席团会议上，称这个政权为“工商学苏维埃，”它是工商学的联合政权。这个政权性质改变，说明党在实践中，对中国社会各阶级的政治态度及其地位有了新的认识。

上海工人第一次武装起义后罗亦农在区委和部委书记联席会议上说：“这次我们认识资产阶级毫无力量，不要把他们力量看大，以后上海的运动，应很坚决的认定自己为一切的中心”。^②但是这个时候，党还是认为政府主权“最好由比较左倾一点的资产阶级来担当。”^③可是到了第二次武装起义前夕，全国的政治形势有了急剧的变化，党对资产阶级的认识又进了一步，据一月二十五日罗亦农在上海区委会议上对政治形势的分析是：“帝国主义想造成稳健派，日(帝)时分离中国民众联合战线，北洋军阀现同此政策，国民党内部则也有分离危险。总之中国目前实成为中外联合各反赤的局面。国民党内部除徐谦外，多为反赤。如张(静江)、蒋(介石)则谓一国只应有一个政党，又有一派则说国民革命已成功，所以要防CP(注：共产党)革命，还有一派人则因CP工作太厉害，所以从忌CP到反对CP，而资产阶级照中国情况看来，不能革命，‘表现得很懦弱’”因此在二月二十二日暴动的当天，由上海区委宣布成立“上海市民临时革命委员会”，这个政权是一个联合政权，有上总代表汪寿华、章郁庵，中共代表罗亦农，国民党代表钮永建、杨杏佛，资产阶级代表虞洽卿、王晓籁，手工业者代表王承伟，学生代表刘荣简，市党部代表周孝公、张曙时等十一人。在这个联合政权中，不仅工人阶级参加了政权，而且正如罗亦农在三月二日区委活动分子会上所说：“CP且以公开名义，占得一席，为全国从来未有之创举”。但是，革命委员会并不是第二次国内革命战争

① 《民国日报》1927年1月7日

② 《中共上海区委各部部长临时联席会议记录》，1926年10月25日

③ 《中共上海区委秘书处通讯》(第八号)，1927年1月5日，

时期的工农苏维埃,而是工商学苏维埃。其性质,也不同于抗日战争时期,“七大”提出的联合政府,因为在工商学中商还是占主要地位,工人阶级仅仅是参加到政权中去,就因为有这一点进步,国民党钮永建、吴稚晖等就认为中国共产党要搞工人专政了。社会上也议论纷纷说:

“共产党要搞工人专政了。”吴稚晖说共产党人“独自行动”,^①虞洽卿对于《国民日报》公布革命委员会名单表示很不满意,想登报申明以后不予闻政治。临时革命委员会,由于第二次武装起义失败而告终。

三

第二次武装起义失败后,瞿秋白在《上海“二·二二”暴动后之政策及工作计划意见书》中总结教训时说,在起义前对群众的政治宣传做得不够,没有把市民代表大会作为行动口号——即时号令各厂各工会工人选举代表,设法鼓动小商人群众代表来参加此会。“临时市民代表大会”(国民革命的苏维埃),使成——共同讨论罢工罢市一致武装自卫以至于暴动的行动机关——换言之,即形成事实上之临时革命政府,却仅仅组织国民党要人,大商代表与工人阶级代表联合之名义上的临时革命委员会。所以瞿秋白提出今后新的斗争策略“应以工人阶级为领袖,武装暴动响应北伐军,以市民公会召集上海市民紧急会议,在暴动前后指挥上海革命运动”,要提出“一切政权归市民代表大会”的总口号,

中共中央在二月二十五日发出《为上海总同盟罢工告民众书》提出:“由市民公会召集全上海市民代表大会。一切权力归市民代表大会,实现国民政府之北伐目的——市民会议的政权!”的号召。

市民代表会议的政权,当时党内称为“国民革命的苏维埃”,就是工人、小资产阶级,资产阶级的联合政权,这个联合政权与过去的不同在于“必须以工人阶级为主体”。党在实践中已经认识“工人阶级是最革命的,不与一切反动势力妥协的”,“没有工人阶级为骨干,便没有国民革命的苏维埃,便不能实现民主政治,抵制右派的改良行为”。^②中共上海区委书记罗亦农说:“我们在暴动中要实现民众的政治,现在我们要举行民众的市民代表大会,自己选举政府,为将来工人的苏维埃准备。我们要尽量使各区各团体都推出代表,自己组织小政府,解决自己区域的事政,然后集合总的一个民众之政权,此为上海市民真正取得政权的東西,我们的口号:“‘民选市政府’”。^③

党已经估计到在市民会议问题上与国民党右派要发生冲突,陈独秀说:“我们要群众的,而他们必是领袖的。我们要选举的,而他们需要委任的。此为重要争点”。陈独秀提出的策略是:“我们应赶快做代表选举的工作”,“在北伐军未来前,造成很浓厚的民选空气,预先选好,然后与他们讨论名单,结果就成为民选政府。如果,北伐军来后不承认这个民选政府,就第二步可以民众提出,重新民选正式政府”。^④

果然不出所料,市民代表会议不仅遇老右派的反对,新右派吴稚晖也大发雷霆说:“CP对

① 上海第二次暴动时陈独秀致吴稚晖信

② 罗亦农三月十五日在活动分子大会上的报告

③ 《上海区委活动会议记录—罗亦农报告上海二次暴动后的检讨》1927年3月2日

④ 《特委会议记录》1927年2月28日晚7时。

于市民会议是表现造反”，“民选市政府为脱离国民政府”。^①又说要“以党治国”，应由国民政府委任政府，不应民选。中央特派员说：“现为军政时期，人民未训练，所以不能实行代表会议”^②等等。

对于这一场斗争，党没有让步。罗亦农指出斗争的胜利“根本出路在谁有群众”。所以党一方面集中全力发动群众，一方面对吴稚晖等作说理斗争，指出：以党治国只是这一个政党在会议中，由他的党团起作用，贯彻他的政治主张，而不是一种直接的命令式的关系。又指出召开市民代表会议是“联席会议的政纲”决定的。吴稚晖等理屈辞穷，又慑于群众的威力，表面上不能不赞同，但是每走一步都节外生枝，不断发生新的分歧，如选举方法，党提出以职业为单位，杨杏佛主张以区域为单位，这种以区域为单位选举的弊病是可能让无业流氓、土豪劣绅、反动官僚都有机会当选代表。此外，杨又提议：1、民选市民代表会议的组织选出后，要经过国民党市党部批准，才能最后定下来。2、市民代表会不必有经常的执行委员，可以市省党部为市省议会，不必再有代表大会。3、职业团体与地方团体同有选举资格等等。对此种种，陈独秀坚持不作原则性的让步，但可以“在名称上让他们改变，如主席团可改为常务委员会，执行委员改为政务委员会。至于地方团体一层（注：指地方团体同有选举资格），我们不能赞成”。^③

党集中一切力量，以最快的速度开展市民代表会议工作。组织工作由市民公会出面，林钧为筹备会主任，高尔柏为宣传主任，把工商学、妇女等各界都发动起来了。三月七日，南市、引翔港、杨树浦、法界、浦东等区，以及各产总都召集会议宣传了市民会议。同日，上海市民公会召集了各团体代表会议，通过了上海市民临时代表会议组织法，规定代表会议分市区两级，代表产生以职业团体和各革命政党为单位，均需召开全体大会直接选举。区代表五百人选出一人，市代表一千人选出一人。凡贪官污吏，土豪劣绅、工贼、军阀、洋奴、以及曾效忠帝国主义者与一切反革命分子，均无选举权与被选举权。

随着北伐军的胜利进军，蒋介石的反革命面目日益暴露。党对建立市民代表会议的意义有了新的认识。中共上海区委在第十三号《每日通讯》中说：“北伐军中蒋介石的军队并不能完全代表中国革命的军事力量，现在正在宣传的南北妥协，即以蒋介石为领袖。所以现在要挽救中国革命，且使革命能迅速成功，只有民众自己起来夺取政权，建立真正的民主政治。”在十三号通告中党已经看出国民党中产生了新右派。这些新右派反对市民会议。斗争的实质是我们要建立“国民革命的苏维埃”，资产阶级却想实现他们资产阶级议会式的民主政权，（但还不是英美式的纯粹资产阶级的，而是日本式的半封建半资产阶级的）。因此，“在市民会议运动中，我们必须取得领导地位，因为这就是与资产阶级争的革命的领导力”。^④

上海区委提出了争得领导权的具体方法是：“1.工人多占代表的人数；2.政府人员工人与商界平均，CP参加。”^⑤

三月十二日，市民代表会议举行成立大会，到会二百余团体的三万余代表，会议选出钮

① 《特委会议记录》1927年3月5日晚。

② 《特委会议记录》，1927年3月9日午1时。

③ 特委会议记录，1927年3月10日。

④ 《中共上海区委每日通讯第十三号》1927年3月12日

⑤ 罗亦农：《中共上海区委主席团关于政治与本党工作方针的报告》，1927年3月19日。

永建、虞洽卿、罗亦农、徐伟、王晓籁、林钧、汪寿华、何洛、熊天荆、侯绍裘、顾顺章、王亚璋、王景云、王承伟、朱英如、章郁庵、丁晓先、杨端之、陈霆锐、朱慰春、孟心史等三十一人为执行委员。其中工人代表八人，大中小资产阶级代表八人，学生三人、国民政府、国民党市省党部、共青团、共产党、教职员、海员、律师、会计师、作家、医各一人。会议通过宣言，宣告“本会之责任，即在执行全市公民之意志，接收上海政权，建设民选市政府，而对于军阀之走狗官僚，土豪劣绅之流，当依国民政府颁布之条例行之，为民除害，决不宽容。”^①

上海市临时市民代表会议的成立，是上海市民实现市民政府的第一步，为建立市民政府作了思想上和组织上的准备。

蒋介石在江西的反动，表明他已经是新右派的领袖了。因此，罗亦农在三月十五日活动分子会议上报告：“中国革命的前途，必须是革命的工农与小资产阶级的联合，战胜一切反动势力，直接取得政权，建立民主独裁制。此项民主独裁制之实现，我们应完全取得领导地位，丝毫不能退让，以为成功之保障。否则帝国主义与一切反动的势力，很可能结合在一起，来破坏我们的革命，消灭我们的力量。此实为非常严重的问题，也可以说是 CP 存亡的问题。”所以，第三次武装起义的目的不是欢迎北伐军，因为如果仅仅是欢迎北伐军，那么党已经估计到北伐军进上海后，“上海必仍为一个反动的局面”，因此第三次武装起义是上海“民众与北伐军合作”，是要上海的工人群众及所有的小资产阶级自由职业者等等的民众力量自己制造法律，自己推出代表，组织上海市代表会议。由这市民代表会议在革命爆发时产生出市民政府，这就是革命的民众政府，革命的民众独裁制。

一九二七年三月二十一日，北伐军到达上海郊县。上海临时市民代表会议执行委员会召开紧急会议，宣布总同盟罢工、罢市、罢课，响应党军，对封建军阀的残余势力下总攻击命令，并设置临时办事机关，领导起义。二十二日在起义取得基本胜利后，在革命的高潮中，召开第二次市民代表会议，到会团体千余，代表四千余人，产生了上海特别市市民政府委员。委员有：白崇禧、钮永建、杨杏佛、王晓籁、虞洽卿、陈光甫、罗亦农、汪寿华、林钧、何洛、丁晓先、侯绍裘、王汉良、陆文韶、郑毓秀、谢强生、李泊之、王景云、顾顺章等十九人。^②其中共产党员和工人代表十人，占半数以上。会议决定市政府委员先行办公，经国民政府批准后再行就职典礼。

二十三日上午十时，上海市政府委员开始办公，十一时召集会议，到会委员郑毓秀、罗亦农、侯绍裘、林钧、杨杏佛、王晓籁、丁晓先、谢强生、李泊之、王景云、汪寿华、陆文韶、王汉良十三人，因未经国民政府正式委任，暂定为临时会议。公推钮永建、白崇禧、杨杏佛、王晓籁、汪寿华为常务委员（又称执委），林钧为秘书长。

三月二十四日，武汉国民政府中央执行委员来电：承认上海市代表会为上海市民正式机关，要求上海市政委员会由市民代表大会选出二十二人，其中任命十一人为正式委员，指定一人为委员长。

蒋介石决不会允许代表人民的上海市民政府存在。三月二十六日，蒋介石一到上海就采取各种手段阻止这个新生的政权诞生，但是他的阴谋没有得逞。三月二十九日，上海特别市政府在新舞台召集代表大会，举行市政府委员就职典礼，到会代表五千余人。政府委员出席

① 《申报》，1927年3月13日

② 《申报》1927年3月24日

的有罗亦农、汪寿华、虞洽卿、王晓籁、林钧、侯绍裘、王汉良、李泊之、何洛、丁晓先、陆文韶、王景云、顾顺章等十三人。当大会正在热烈地进行时，蒋介石派人送来一信，内容为“在此军事期间，一切行政处处与军事政治系统攸关，若不审慎于先，难免纠纷于后。中正为完成政治系统及确定市政制度计，已另电中央熟商办法，务望暂缓办公，以待最后之决定”。^①在紧要关头，党沉着地领导全体代表与蒋介石的破坏行动作斗争。一致通过立即成立市民政府的决定，市府委员宣誓就职。下午六时上海特别市市民政府召开第一次委员会，讨论对付蒋介石反对就职典礼的措施。决定派丁晓先为代表赴汉口，呈报国民政府，请求批准上海市民政府成立。公开登报宣布政府委员就职办公，并函告各国领事。蒋介石决不甘心罢休，他使用流氓手段，指使政府委员辞职，市政府还接到“限二十四小时解散市政府，否则要以最后手段对付”的恐吓信。在蒋介石的威胁下，市政府委员先后有虞洽卿、钮永建、陈光甫、白崇禧、杨杏佛、郑毓秀等辞职。党坚决与蒋介石的阴谋作斗争。三十日上海区委决定：凡有辞职者均允许，我们应尽量以商人加入，造成工商政府。四月四日，上海市政府委员召开第二次会议，选举王晓籁、孙科、汪寿华为常委，王晓籁为主席。

资产阶级代表人物王晓籁，当时表现左倾，党考虑他的社会地位和影响，由他当主席。孙科，当时表现为左派，在钮永建、杨杏佛辞职的情况下，党决定将孙科补上，作为国民党的代表，又选为常委，但据现有材料所知，孙科并未到职。市民政府的工作由常委汪寿华主持。

市政府委员会第七次会议决议通过市政府政纲草案。指出制定政纲的目的，是“为挽救危机，确定改造方针起见，除总的策略坚决拥护武汉国民政府以革命的民众力量与革命的武力合作，继续国民革命外，特再规定对于上海地方的具体政纲”。政纲内容包括政治、建设、教育、财政、商界、工界、农民、学生、教职员、妇女、新闻记者等十一个方面，共一百〇七条。市政府公布政纲，征求各界人士补充或修改意见。

政纲涉及面很广，对各阶层人民的利益几乎都考虑到，反映了群众的意见和要求，同时也充分表现市民政府政权民主主义的性质。政纲在政治方面，共九条，1、竭诚拥护武汉国民政府。2、肃清军阀残余、贪官污吏、土豪劣绅、洋奴等一切反动势力。3、充分发挥民众政权及民众组织的作用。4、收回租界，撤退外国海陆军。5、帮助北伐军继续北伐。6、人民有集会结社言论出版罢工等绝对自由。7、继续扩大反帝国主义运动，废除不平等条约。8、法院取消陪审制，由各界陪审。9、上海治安由上海人民自卫武装维持，如商人保卫团，工人纠察队等。这些内容反映了人民意志和革命的目标与要求。在财政方面，政纲提出：废除苛捐杂税，减轻人民痛苦，奖励本国实业及国货；市政府财政绝对公开，市民有稽核权。给予人民生活以保障。

政纲草案未来得及修改为正式文件，就被蒋介石反革命政变所扼杀了。但是，政纲草案是我党领导下的政权建设中的最早文件，集合了国共合作的国民党第一次代表大会宣言的基本思想，反映了大革命时期上海人民的切身利益，所以它是时代的骄傲，为今后党领导建立的苏维埃政权及联合政府提供了经验教训。

上海市民政府成立仅二十四天，虽然时间短暂，却做了不少工作，归纳为以下十一项：

1、上海特别市政府发布第一个布告。宣布三月二十三日成立市政府临时会议，开始办

^① 《申报》1927年3月30日。

公，除呈报国民政府外，公布了上海特别市政府委员名单。接着发布第二号布告，宣布市政府为上海革命中心，施政的原则是：甲、凡受压迫之痛苦，必力求解除；工商学各界所提关于自身利益及社会公共之要求，力谋实现；乙、革命工作不容稍怠，上海市民应承受国民党之监督指导，努力进行。

2、三月二十三日，上海特别市市政府临时会议承认上海总工会在武装起义之前提出的全上海工人总要求二十二条，以保障工人生活和提高政治待遇。

3、三月二十六日上海特别市政府“为复工问题给法租界公董局函”指出：“上海总工会特于三月二十四日上午十时下令一律复工之主张，本政府认为适当的，法当局阻止复工，本政府闻悉之余曷胜骇异”，“如果当局不允许而致发生总同盟罢工时，则贵当局应负完全责任。”警告帝国主义，显示市政府的权威。

4、制定《上海特别市临时公约草案》。1927年4月公布，公约共28条，这为国民政府未颁布统一市制以前适用。公约内容包括第一章总纲，第二章市民及住民，第三章市政府，第四章监察院，第五章附则。公约体现了上海市民的权利与义务。

5、三月二十三日市政府委员会讨论并决定维持上海治安问题，确定除正式驻防军外，由总工会纠察队及警察保卫团维持之。还规定党政关系，在国民政府总指挥下，上海政治分会委员及机关，应与市政府发生统属关系。

6、坚决保持工人武装。四月六日总工会纠察队在闸北青云路行纠察队授旗典礼，市政府秘书长林钧到会祝贺。

7、规定并派员接收各机关。四月六日市政府第六次委员会决定推王晓籁为财政局长，杨杏佛为建设局长，丁晓先为教育局长，叶惠钧为土地局长，汪寿华为劳动局长，陆文韶为卫生局长等。

8、市政府秘书处发布上海特别市市政委员举行就职典礼通告，市政府照会各领事，宣布“本政府业已组织成立”。派丁晓先赴武汉国民政府，国民党中央呈报市政府成立经过，请求今后实施进行方针。

9、四月三日召开市民代表会议第五次大会，决定：用代表大会名义电国民政府，请其早日电飭上海市政府委员实行办公；函请蒋总司令拥护市政府；关于委员辞职的决议；封闭反动的江南晚报；市政府速成立自卫团。

10、四月四日，市政府委员第二次会议，选举常务委员王晓籁、孙科、汪寿华。

11、四月七日，上海市民政府发布恢复民众自由权利的布告，指出“本政府为民众之代表，受党国之委托，对于民众自由权利，自当尽量恢复，竭力保护，此后我市民集会结社言论出版罢工诸自由权，非经市民代表会议执行委员会通过之市政紧急命令，不受任何限制，特此布告”。

以上十一项主要工作，虽大多数为文字的布告或决定，有些还未来得及实施，但是表明了市政府是代表人民利益的革命政府。决定政权的性质是这个政权的政纲。上海市民政府的政纲(草案)，在政治上是反帝反封建的，经济上是代表广大人民的利益与要求的。市民政府的委员中共产党员占了绝大部分，这是得以贯彻这个政纲的有力保证。所以上海市民政府的性质是以工人阶级为主体的民主联合政府。