

政权建构中的多党合作

——上海市各界人民代表会议协商委员会的历史实践（1949—1955）

闻 丽

（上海市社会主义学院，上海 200237）

摘 要：建国初期，在新民主主义社会政治经济架构下，上海多元的经济结构、阶级结构、生活方式等，既是协商政治产生和存在的经济社会基础（不同的利益主体），又对民主政治有着现实需求（需要表达不同的利益要求），上海市各界人民代表会议及其协商委员会就是适合这种政治需求的重要政治制度安排，也是人民民主专政在地方层面的制度化过程的开始。作为一个全面而具体的统一战线形式，市协商委员会是政权工作的前哨，将政府与各界人民紧密联系，在参与政权建构的实践中，积极调节政府和人民以及各党派各团体各阶层的关系，巩固了新生的民主政权，并据此凸显了多党合作和政治协商的功能和特性。

关 键 词：市协商委员会；协商政治；多党合作

DOI: 10.3969/ J.ISSN.1672-0911.2017.05.025

中图分类号：D921

文献标识码：A

文章编号：1672-0911(2017)05-0025-07

城市中的公民、团体、组织、党派以及在此基础上形成的各种联盟对城市的治理与发展产生深刻的影响，这些新的政治经济力量部分通过改变当地经济、社会、政治和文化的环境，在城市留下自己的印记^[1]。建国初期，在新民主主义社会政治经济架构下，上海多元的经济结构、阶级结构、生活方式等，既是协商政治产生和存在的经济社会基础（不同的利益主体），又对民主政治有着现实需求（需要表达不同的利益要求），上海市各界人民代表会议及其协商委员会就是适合这种政治需求的重要政治制度安排，也是人民民主专政在地方层面的制度化过程的开始。研究上海市协商委员会对政权建构的积极作用，对研究人民政协制度与中国共产党的执政具有重要意义。

一、上海市各界人民代表会议协商委员会的成立

1949年5月27日，上海解放。当时，八个民主党派除致公党上海市支部成立于1980年12月外，其他党派在上海解放前后都有一定规模的组织基础，并且与中国共产党有过紧密的合作。中国共产党进城后，安排了大批的民主党派人士、知识分子担任了市政府、区政府和各部门的领导职务。

1949年8月3日至5日，上海市召开各界人民代表会议^①。会议代表经中共上海市委、市军管会 and 市人民政府同各民主党派和人民团体协商确定，由市人民政府邀请，共有656名，其中党政机关及军队代表121人，民主党派代表19人，职工代

收稿日期：2017-03-13

作者简介：闻 丽（1977-），女，上海市社会主义学院副教授。

表 115 人, 工商界代表 145 人, 青年代表 78 人, 妇女代表 21 人, 近郊农民代表 23 人, 文化教育界代表 118 人, 医药界代表 8 人, 宗教界代表 8 人^{[2][23]}。应该说, 名额的分配比较好地反映了解放初期上海各种社会力量的状况。

1949 年 12 月, 召开上海市各界人民代表会议(以下简称市各代会)一届二次会议, 在此次会议上, 上海市各界人民代表会议协商委员会(以下简称市协商委员会)正式成立, 作为上海市各界人民代表会议休会期间的常设机构。1950 年 6 月, 市协商委员会又开始代行人民政协地方委员会的职权, 具有人民民主统一战线的组织职能^{[3]2}。1954 年 8 月, 上海市人民代表大会召开后, 市协商委员会不再具有市各代会常设机构的职能, 机构保留至

1955 年 5 月中国人民政治协商会议上海市委员会正式成立为止。市协商委员会从成立到结束, 共经历 3 届, 主席均为陈毅。

从三届市协商委员会的主席和副主席的配置和委员的人数构成来看, 党外副主席和民主党派、无党派委员的人数均占据较高比重。在下设的工作机构中, 许多民主党派人士担任有关专门委员会和工作组的主要负责人。上海市第一届各代会第二次会议市协商委员会的委员们代表 12 个界别, 均是选举产生, 都是在上海和全国有声望、有影响、有代表性的人士。市长陈毅连任 3 届市协商委员会主席。副主席当中有相当比例的民主党派领导人、工商界知名人士以及无党派知名人士。见下表:

表 1 上海市各界人民代表会议协商委员会历届委员构成表

届次	各界代表人数											
	工人	农民	青年	妇女	文教	工商	民主党派	中共市委	市政府 市军管会	少数民族	宗教	特邀
一届二次	4	1	1	1	14	16	4	3	5	0	1	2
一届三次	4	1	1	1	14	21	7	4	12	0	1	3
二届一次	4	1	1	2	17	17	10	4	14	1	2	2
二届二次	4	1	1	2	18	17	11	4	14	1	3	3
三届一次												

表 2 上海市各界人民代表会议协商委员会历届主席、副主席

届次	主席	副主席
第一届	陈毅 (中共)	胡厥文 (民建)、潘汉年 (中共)、刘长胜 (中共)、刘鸿生 (民建)
第二届	陈毅 (中共)	潘汉年 (中共)、刘长胜 (中共)、胡厥文 (民建)、金仲华 (无党派)
第三届	陈毅 (中共)	潘汉年 (中共)、胡厥文 (民建)、金仲华 (无党派)

表 3 上海市各界人民代表会议协商委员会委员党派构成

届次	委员总数 (人)	中共人数 (人)	占比	非中共人数 (人)	占比
一届二次	52	14	27%	38	73%
一届三次	69	21	30%	48	70%
二届一次	75	26	35%	49	65%
二届二次	79	27	34%	52	66%
三届一次	上届委员全体连任, 不予改选				

表 4 上海市各界人民代表会议协商委员会历届委组机构设置一览表

届次	设置年月	委组数	委组机构名称																		
一届	1949年12月	4委	冬令救济委员会	胜利折实公债推销委员会	税制委员会	工商业民主评议委员会															
	1950年5月	6组			税务组		工商组	劳资组	文教组	一般问题组	会务组										
二届	1950年11月	8委			税务委员会			劳资关系委员会	文化委员会	教育委员会		会务委员会	财委员会		市政建设委员会		市税务复委员会				
	1951年4月	13委						劳资关系委员会	文化委员会	教育委员会		会务委员会	财政委员会	经济委员会	市政建设委员会	政法委员会	市税务复委员会	市地评委员会	市城乡物资交流委员会	市革命案件审查委员会	学习干事会 学习委员会
三届	1953年4月	7委						劳资关系委员会	文化教育委员会				财政经济委员会		市政建设委员会	政法委员会				反革命案件审查委员会	学习委员会

资料来源：表 1-4 根据《上海人民政协志》资料整理。

从表中还可以看出，工商界和文教界委员占较大比重，这反映了当时上海城市的经济社会结构特点和中心任务的要求，工商界和文教界人士成了团结和依靠的重点。

市协商委员会的职权是根据上海建国初期的政治、经济、社会发展不同阶段的具体要求，协商议决上海重大政治经济社会问题，并为城市新生政权的巩固提供重要的咨询和建议等。从上表也可以看出，在建国初期，市协商委员会及时调整各种委组机构，尽力建言献策，参与协商讨论各项重大事务，协助共产党和市人民政府积极应对各种挑战，为国民经济的恢复和发展发挥了重要作用。

由于协商委员会成立初期的制度安排比较好地

反映了当时上海各界人士的政治需求，加之作为这种政治运作主导者的上海市委切实推行，因此协商委员会成立初期的制度安排与其实际的政治运行之间达到了比较好的统一，体现了协商政治的基本特征，即不同的政治行为主体（各党派、各界别等），为了建设新民主主义国家，在一定的政治架构或制度平台（《共同纲领》和《市协商委员会条例》等）上，通过协商的方式，寻求共识，期望共赢的政治过程。在其政治运作过程中，存在一个核心的政治主体——中国共产党（上海市委），对政治的运作起主导作用^[4]。

二、协商合作巩固城市新生政权

虽然解放上海的军事行动比较顺利，绝大部分

厌倦了国民党政权腐朽统治的市民也热烈地欢迎新的人民政权。但是,由于上海长期以来是国民党统治的中心地区,新政权的启航面临着许多严峻的考验。解放的第一年,就必须面对投机风潮、敌对势力的封锁、国民党的轰炸、抗美援朝等重大事件的考验。

(一) 合力应对投机风潮

投机风潮起源于银元汇兑。在国民党统治末期饱受通货膨胀之苦的上海市民,一时对新发行流通的人民币缺乏信心。人们拿到人民币后,唯恐贬值,急于兑换成银元,“街头巷尾,叮叮当当贩卖银元的声音,不绝于耳”。银元成为市场的主要流通手段,价格扶摇直上,进行银元投机有暴利可图,因而十分猖獗^[5]。于是,上海市领导开展了全市性的反银元投机运动,一面发动群众,争取支持,一面采取强制措施,取缔银元投机。各产业界纷纷召开座谈会,宣布取缔银元的决心。虽然投机势力遭到了政治上的严厉打击,新政权的财政危机得到缓解,但是问题并没有得到完全解决。四个月后,物价涨风再起。共产党现在要做的是反手回收,紧缩银根。抽紧银根的办法有两个:一是征收税款,二是发行公债。于是政府决定发行五年期折实公债一亿份,上海承担其中的30%^[6]。这次投机风潮,本就使上海的资本家们受损惨重,再加上分摊公债,有些资本家确实不堪重负。根据这种情况,1949年12月17日召开的市协商委员会第一次全体会议,就着重讨论了推行公债和私营企业的年终奖问题。推举出五名委员与各界人士协商,提出人民胜利折实公债推销委员会人选名单。在公债的推销认购工作中,上海工商界别起了很大作用。如委员荣毅仁及其兄弟荣尔仁代表申新纺织厂系统第一次认购了12万份,后一再加认购到60万份。上海工商界总共认购2670万份,占中央分配上海推销额3000万份的89%。1950年3月底,推销任务以超额2.3%完成^{[3]216},有力地促进了公债的推行工作。

(二) 合力应对敌对势力的封锁

从1949年6月23日起,国民党对上海实施武装封锁,并得到了美英等西方大国的支持和呼应。

由于上海所需的重要的工业和动力生产原料、粮食,以及其他若干生产和消费资料等均依赖从外部进口,如棉纺业所需的60%原棉,毛纺业所需的全部毛条,面粉业所需的全部小麦,造纸业所需的全部纸浆,卷烟业所需的半数以上烟纸、烟丝,动力生产所用的80%的油料和20%的煤以及上海人赖以生存的半数以上的粮食等等,依赖进口的还有其他生产和消费用品,而上海的产品也需要国外的市场消化,封锁使上海的经济和民生都进入举步维艰的境地^{[2]23}。

市协商委员会为了帮助私营工商业“克服困难,维持生产”,主动地调整了公私、劳资、工商等关系,为经济恢复工作开辟了道路,亦使私营工商业的生产积极性有所提高。一届三次人代会(1950年4月)前,上海私营工商业普遍萧条,公司企业方面又以普设门市零售,限制私商批购利润等手段,影响私商的活动,因而引起私营工商业的不满,甚至怀疑政府是否忠实执行共同纲领所确定的经济政策。在一届三次人代会上工商界代表对这一情况提出严厉的批评,要求政府注意调整公私关系,切实贯彻新民主主义经济政策,扶助私营企业的发展。这一工作的具体执行,主要是由协商委员会负责,解决了一些具体问题,如糖商业与中国化工公司之间,煤商业与华东煤总之间,酱酒商业与上海零售公司之间的公私关系的调整等等,市营企业工作干部的政策水平和私营工商业对政府贯彻政策的信心,都有了显著提高,公私关系的纠纷日渐减少。其次,在税收工作上:一届三次人代会前,情况也很严重,一方面私营工商业传统的税款影响财政收入,另一方面税务工作干部也未能很好掌握协商精神,对纳税人解释政策、沟通思想、听取意见的工作,做得不够,甚至有部分干部犯了“只重任务,不重政策”以及命令主义等毛病,影响到政府的诚信和政府与人民之间的团结。一届三次人代会上,工商界代表也对这一情况提出了严厉的批评。市协商委员会在会后加紧注意税收工作中存在的偏向,一方面又将政府法令事先协商,与工商界沟通政府观点,以使得他们一致拥护。例如1950年所得税稽征办法,就是事前广泛征求意见,

制定原则，事后反复协商，从技术上讨论修正。经过这样的思想斗争过程以后，不但法令本身更趋完整，工作干部的偏差得以纠正，而且使政府在推行政令时也减少了不少的阻力和障碍^②。

（三）合力应对国民党轰炸

1949年下半年，国民党空军不断轰炸上海。1950年2月6日中午，国民党空军出动B-24型、B-25型轰炸机和P-51型、P-38型战斗机共17架，分四批轮番轰炸杨树浦发电厂、沪南及闸北水电公司等地，投弹60余枚，毁屋千余间，市民伤亡1300余人^[7]。轰炸之后，上海私营企业陷入困境，许多企业被迫停工或减工，造成很多工人失业，劳资关系异常紧张。

针对这一情况，市协商委员会首先成立上海市失业工人临时救济委员会，并提出“劳资协商，克服困难，维持生产，争取好转”的方针。临时救济委员会就劳资关系收集和反映问题，并提交相关政府部门研究处理。也有很多重大的劳资纠纷案直接拿到市协商委员会来讨论，对待这类纠纷案，市协商委员会均邀请劳资双方和市总工会、工商联、劳动局等有关单位的代表共同到会协商，如江南造纸厂的劳资争端，十多家影院的劳资纠纷，百货商业劳资双方关于工作时间和营业时间的划分的争执等，依据“劳资两利”的原则，力促双方取得共识解决矛盾。当时，有一件影响较大的劳资纠纷案，即瑞有天茶食糖果店的劳资纠纷案，该店劳资纠纷本是一个较小事件，后来愈演愈烈，最终演变成一个为十多个行业所关注、社会反响很大的问题。1951年7月19日，市协商委员会举行常委会会议，将劳资双方请到会场，专门讨论瑞有天劳资纠纷问题，分析调研报告，并听取劳资双方的陈述。经过6小时的讨论分析，委员们对纠纷案的症结有了清楚的认识，认为劳资双方均有责任，都有处理不当之处，劳资双方分别作了分析和检讨，困扰长久的问题得到顺利解决。副主席潘汉年在总结发言时指出，这次纠纷案的处理方法非常有效，对今后处理劳资关系、劳资争议会有所帮助，大家对正确处理劳资关系也有了新的认识，这对改善上海的劳资关系有很大益处^③。

（四）合力支援抗美援朝

1950年10月，中国人民志愿军奔赴朝鲜战场，抗美援朝、保家卫国战争打响。上海市协商委员会作出积极响应，推动工商界订立爱国公约，敦促企业按时缴纳税金，并举行了十五万人的空前大游行。在协商委员会的细致工作下，以沈尹默、周善培、王造时等著名人物为首，响应抗美援朝运动，发表宣言，扩大影响。特别是一些工商界领袖人士，如刘鸿生、吴蕴初、荣毅仁、刘靖基、项叔翔等，也通过协商委员会和政府紧密地团结起来，在全国范围内，影响了民族资产阶级不断地向中共靠拢，是统战工作上的一个巨大成就^④。

担任第一届赴朝慰问团华东暨上海分团团长的陈已生（民建会员）在朝鲜前沿阵地提出捐献飞机大炮的倡议，得到全国人民的响应和支持。在1951年6月14日的上海市协商委员会常务委员会上，各人民团体代表受邀参加，根据全国政协的指示，讨论如何支持捐献的问题。整个抗美援朝时期，上海各界人士的捐款高达8491亿元，折合战斗机576架，占全国捐献总数的15.3%。其中工商界捐献了404架，其中民建会员以个人或企业名义捐款，折合飞机179架^[8]。捐献总额大大超过了原定目标，反映了上海人民强烈的爱国热情^{[2]42}。

定额增产标准问题是私营企业劳资双方在捐献飞机大炮运动中所发生的。自从抗美援朝总会发出“六·一”号召以后，上海市各界纷纷订出捐献计划，私营企业中的劳资双方也分别推动增产捐献运动。但在协商定额增产标准以及超额部分的利润分配办法的时候，却发生了阻碍。牵涉范围，及于棉纺、染织、造纸、化工等主要工业。这些纠纷的存在，妨碍了爱国捐献计划的进行，甚至影响劳资团结及增产热情。市协商委员会为此特与有关方面多次酝酿，于九月初邀请各行业劳资双方及有关团体、机关的代表举行会议，依据爱国增产的原则进行协商。经过这次协商以后，不但使抗美援朝支前捐献工作能够顺利进行并提前完成，而且巩固了本市私营企业中劳资双方的

团结,为今后工业系统大规模开展增产运动打下了基础^③。

当时留下的大量档案资料证明,市协商委员会已成为政府行使政权的一个有力助手:政府的政策法令,如果经过协商委员会的“协商”同意,然后施行,一般的可以减少甚至避免执行中可能发生的困难和阻力。例如税务工作中,实行民主评议的稽征方式,就是经过事先协商,消除顾虑,事后顺利进行的一个过程;而在所得税稽征办法上,因为协商的精神不够彻底,就引起了各方面的责难。其次在工商局实行棉纱集中交易工作中,因为中央限期追促,未曾就具体细则很好地对工商界进行事先的思想动员,结果工商界意见分歧,舆论不佳;后来在实施棉纱统购办法时,改以事先酝酿,充分协商的方式,多方面反复解释,执行政策时,就顺利无阻。这就可以说明“协商”是行使“人民民主”政权的一个不可避免的过程,因为只有经过协商才能产生各方一致拥护的巨大力量,否则,即使政策法令本身并无不妥,在执行过程中,仍旧会引起不同意见,影响政策法令的顺利施行^④。在协商委员会的协助下,人民政府经受住了投机、封锁、轰炸带来的一系列政治、经济和军事上的考验,变得稳固起来。上海城市的性质、地位、功能也随之发生了很大的改变,开始从一个与国外联系紧密的外向型城市向与内地加强联系的内向型城市转化^⑤。

三、推进资本主义工商业改造

1952年“五反”运动之后,国营商业和私营商业之间的业务比例出现变化,国营商业的业务总量逐渐增大,影响了私商商业的经营积极性。这是上海资产阶级最后的黄金时代。在经济繁荣、生意兴隆的背后,资本家与政府在经济主导权问题上的矛盾变得越来越尖锐。在国民经济基本得到恢复,第一个五年计划也如火如荼地开展的情况下,生产关系的改变,即资本主义工商业的改造问题也逐步凸显。1952年,中共中央正式提出党在过渡时期的总路线。1953年10月30日,上海市各界人士2000多人召开大会,听取陈毅市长关于过渡时期

国家总路线、总任务和国家资本主义等问题的报告,并对接下来开展的资本主义工商业改造做出具体部署。为贯彻实施过渡时期总路线,市协商委员会积极行动,在接下来的半年时间里,组织多次学习讨论会,邀请各界人士参加,讨论领会过渡时期的总路线和总任务。通过组织五类民主人士学习,培养了一批骨干分子,为自愿地接受社会主义改造,打下了思想基础^⑥。经过充分的学习讨论,让各界人士了解国家的政策,特别是让私营工商业者从内心理解实施过渡时期总路线的必要性和重大意义,认同走社会主义道路。这些具体细致的思想工作对上海的资本主义工商业改造工作顺利开展起到了很好的推动作用。

1955年1月15日,市协商委员会召开了全体会议,会议围绕私营工商业社会主义改造问题进行协商讨论。在公私合营的方法上,会议达成共识,认为中国的资本主义具有分散落后的特点,搞公私合营,不能单单考虑个别工商业的合营问题,要从整个行业的安排来着眼。否则,不利于整体推进,很多问题也无法得到根本解决。1955年4月,中共中央正式批转陈毅《关于扩展公私合营、工业计划会议和关于召开私营工商业问题座谈会的报告》,报告中强调指出公私合营要“采取个别合营与按行业改造相结合的办法”,成为全国推行的经验。这是上海市协商委员会的协商成果。

由此看出,政治协商是中国共产党在处理过渡时期尖锐、复杂的阶级斗争和统一战线有关问题上的一项重要的根本的政策。上海是资本主义工商业和资产阶级比较集中的城市,是党对资本主义工商业进行社会主义改造的重要阵地,阶级斗争是尖锐复杂的,而且上海的工作对全国影响很大。因此,根据中共对资本主义工商业改造的方针,通过政治协商加强对资产阶级的团结教育就显得尤为重要。事实证明,进行协商,可以解决我们党和国家跟资产阶级、小资产阶级以及其他方面民主人士关于政策上的和阶级利益矛盾上的各种分歧;进行协商,可以提高民主人士的认识,把党和国家的政策、主张,变成民主人士所支持的政策、主张,克服或减少工作进程中的阻力,也就是说,进行协商,可

以为和平地进行社会主义革命创造条件。这是党中央把马克思列宁主义理论运用到中国革命的具体实践中来的一项创造性的发现^②。新生的人民政权需要社会各界提供治政的良策，市协商委员会的各种政治行为过程也确实较好地体现了协商性特征，这些经过协商通过的决议在建国初期也得到了切实的贯彻落实。

小结

中国共产党在缔造崭新城市的过程中，发挥其善于统战、善于发动群众的特长，依靠工人阶级，团结各界人士，照顾多方利益，顺利完成了接管上海工作，初步建立起自己的城市管理机构和方式。这其中市协商委员会的工作卓有成效，特别在调整公私关系、劳资关系、协助税收、帮助政府减少施政的困难上起了巨大的作用，成绩显著，不但通过具体问题的解决，改善了行政部门与民族资产阶级之间的关系，弥补了因过去工作上发生偏差而引起的统一战线中间的裂痕，而且由于取得了民族资产阶级的合作，使政策推行更为顺利无阻，使协商委员会成为人民民主建政工作中间的一个重要据点^②。作为一个全面而具体的统一战线形式，市协商委员会是政府和各界人民之间的桥梁，是政权工作的前哨，它的作用，在于调节政府和人民以及各党派各团体各阶层的关系，如果协商委员会的工作能够做好，人民民主统一战线就可以加强，人民民主政权的基础就可以巩固，并据此凸显多党合作和

政治协商的功能和特性。

注释：

- ①1950年10月召开市第二届第一次各代会时，将原来的市第一次各界代表会议和1949年12月召开的市第二届各代会以及1950年4月召开的市第三届各代会，改称为市一届一次、一届二次、一届三次各代会。
- ②上海档案馆：L1-1-56。
- ③上海档案馆：B26-2-109-43。

【参考文献】

- [1]戴维·贾奇，格里·斯托克，哈罗德·沃尔曼.城市政治学理论[M].刘晔，译.上海：上海世纪出版集团，2009：5.
- [2]熊月之.上海通史(第11卷 当代政治)[M].上海：上海人民出版社，1999.
- [3]上海人民政协志[M].上海：上海社会科学院出版社，1998.
- [4]黄福寿.中国协商政治发生与演变逻辑[M].上海：上海人民出版社，2009：180.
- [5]熊月之，周武.上海：一座现代化都市的编年史[M].上海：上海书店出版社，2009：500.
- [6]中共中央文献编辑委员会.陈云文选(一九四九—一九五六年)[M].北京：人民出版社，1995：34-39.
- [7]中国人民解放军上海警备区政治部.警备大上海//熊月之.上海通史(第11卷 当代政治)[M].上海：上海人民出版社，1999：25.
- [8]《中国民主党派上海市地方组织志》编纂委员会.中国民主党派上海市地方组织志[M].上海：上海社会科学院出版社，1998：7.

(责任编辑：周 凤)