

消褪的激进政治与多元城市社会：

1927 至 1937 年的国民党上海特别市党部¹

蒋宝麟

【摘要】：从 1926 年 1 月起，国民党上海地方组织的最高机构被称上海特别市党部。1927 年 3 月，国民革命军克复上海后，上海特别市党部得以公开从事活动。“四一二”政变后，上海特别市党部几经改组。从 1929 年 2 月开始，市党部的组织架构趋向稳定。在南京国民政府初期，上海特别市党部保持较强的激进性与组织动员能力，对地方行政事务多有染指，而上海市政府显得较为保守且务实，党政关系较为紧张。但随着国民党激进政治的消褪，上海市党部的政治空间越来越狭窄，党政关系逐渐平缓。而 1927 至 1937 年间上海城市的多元性与丰富性，既为国民党上海特别市党部提供组织维系与扩展的社会土壤，又制约其激进政治的蔓延。

【关键词】：国民党 上海特别市党部 城市社会 民众运动

【中图分类号】：K25

【文献标识码】：A

【文章编号】：0439-8041 (2018) 03-0164-13

自同盟会时代开始，上海成为国民党的重要基地，国民党的重要干部长期在上海进行组织与联络活动。除了民初的国民党，在大部分时间内，中国国民党（中华革命党）在上海处于秘密活动状态。1927 年 3 月北伐军克复上海后，国民党得以公开活动。从 1926 年 1 月起，国民党上海地方组织的最高机构被称为上海特别市党部（1927 年 7 月，上海特别市政府成立，正式有“上海特别市”之称。1930 年 5 月，上海特别市改称上海市，但市党部仍冠以“特别市”，本文简称“上海市党部”或“市党部”）。

近年来，国民党史的研究取得较大的进展。相关论著对国民党“党治”的变异以及国民党与民众运动关系、党政关系的变化进行深入分析。^①或可言，1927 年南京国民政府成立后，国民党的政治激进性（革命性）逐渐消褪。这一趋势对国民党的“结构一功能”造成非常深刻的影响，亦关乎地方党部在当地权势结构中地位沉浮。这也是本文的框架性背景。

关于国民党地方党组织，或囿于档案资料，目前的研究尚不充分。^②国民党在上海的组织及其重要干部，不仅是当时上海官方体制内的重要组成部分，亦在上海社会生活中的许多方面显示影响力。安克强（Christian Henriot）与白华山在各自的著作中对上海市党部已有较多的论述，颇有洞见。^③但是，上海市党部的沿革、组织架构与内部权力结构等基本问题仍缺乏系统梳理。本文试图着力于此，以厚实民国政治史与上海城市史的研究基础。

¹【作者简介】：蒋宝麟，上海社会科学院历史研究所副研究员（上海 200235）。

²①王奇生：《党员、党权与党争：1924-1949 年中国国民党的组织形态》，上海：上海书店出版社，2003 年；崔之清主编：《国民党结构史论（1905-1949）》上册，北京：中华书局，2013 年。

②关于国民党地方党部的研究主要集中在省一级，美国学者盖斯白较早涉及江苏省党部，参见 Bradley K. Geisert, *Radicalism and its Demise: the Chinese Nationalist Party, Factionalism, and Local Elites in Jiangsu Province, 1924-1931*, Ann Arbor: Center for Chinese Studies, The University of Michigan, 2001. 此外还有张建华：《国民党省党部研究——以 1927-1938 年湖北省党部为例》，硕士学位论文，武汉大学，2004 年；郑旗：《1912-1931 年国民党湖南省级党组织研究》，硕士学位论文，湖南师范大学，2013 年；何志明：《权力重构与利益抗争：国民党江浙党部的政治主张及其实践（1928-1931）》，新北：花木兰文化出版社，2015 年。

值得注意的是，国民党组织与地方社会的关系不仅是一种结构性现象，更是充满张力的动态过程。目前，已有学者注意到执政时期国民党地方党部与地方社会的互动，这方面的研究主要集中于党部的激进政治主张与当地乡村秘密会党及民间信仰团体的冲突。^③而国民党组织与城市社会的关系，尤其是像在上海这样的工商业大都市，我们迄今对此仍认识不够。强大的工商学群体及各类社会团体、作为阶级剥削主体的大资本家、遍布社会各个角落的帮会势力、作为帝国主义侵略“现实存在”的租界与当时中国较具现代性的市政管理机构，构成1927至1937年间上海城市的多元性与丰富性，这些既为国民党上海特别市党部提供组织维系与扩展的社会土壤，又制约其激进政治的蔓延。这是本文的第二个着力点，希望初步揭示一些宏观性的面相。

一、市党部的沿革与组织架构

1923年12月，国民党中央上海执行部在上海环龙路44号（今南昌路180号）成立，统辖江苏、浙江、安徽、江西与上海的党务，国民党左派与中共党员在上海执行部发挥重要作用。当时，上海地区（南市、闸北、浦东、两租界）成立各区党部，由上海执行部直接管辖。1925年12月，西山会议派接管上海执行部，该地成为西山会议派的“中央执行委员会”所在地。1925年7月，上海市党部筹备建立，但被上海执行部取消。1926年1月，上海执行部被广州国民党中央撤销。与此同时，1926年1月，国民党上海特别市党部在法租界贝勒路（今黄陂南路）永裕里正式成立，执行委员多数为中共党员与国民党左派。不到一个月，因种种原因，执行委员会进行改组，办公地点迁至陶尔斐司路（今南昌路）。1927年3月21日，北伐军攻克上海后，上海的党务由秘密转向公开，市党部接收江苏省教育会在西门外西林路的会址。^④

“四一二”政变发生后，国民党实行“清党”。此时，原由国民党左派与中共党员负责的上海市党部停顿。同时，上海临时政治委员会委任陈群、潘宜之、罗家伦、吴倚沧四人组成上海特别市党部指导委员会与改组委员会。^⑤4月14日，陈群等四人前往接收上海市党部，党部内空无一人，也没有文件案卷。^⑥15日，市党部改组，举行第一次临时会议，推定各部负责人员。5月2日，国民党中央委任陈群、潘宜之、吴倚沧等人为上海市党部临时执行委员，于5月3日就职。这时，市党部的最高机构从“执行委员会”变为“临时执行委员会”。5月27日，中央清党委员会成立，委任陈德征、陈群、冷欣等为上海特别市清党委员，组成上海特别市清党委员会，并宣布在清党期内，停止征求党员。这一时期，市党部的临时执行委员会与清党委员会并存。^⑦

1927年9月，蒋介石下野，“宁汉合流”实现，南京、武汉与上海（西山会议派）的3个“党中央”合并，组成中央特别委员会。上海市党部亦即改组，由中央特别委员会委派临时执行委员、临时监察委员与临时候补执行委员。^⑧这一时期，上海市党部的最高机构是临时执行委员会与临时监察委员会。当时，桂系与西山会议派虽掌控国民党中央，但这两股势力在地方与基

³ ①安克强：《1927-1937年的上海——市政权、地方性与现代化》，张培德等译，上海：上海古籍出版社，2004年；白华山：《上海政商互动研究（1927-1937）》，上海：上海辞书出版社，2009年。

②三谷孝：《秘密结社与中国革命》，李恩民等译，北京：中国社会科学出版社，2002年，第6-8章；沙青青：《信仰与权争：1931年高邮“打城隍”风潮之研究》，《近代史研究》2010年第1期；孙江：《一九二九年宿迁小刀会暴动与极乐庵庙产纠纷案》，《历史研究》2012年第3期。

③李云汉主编：《中国国民党党务发展史料——组织工作》上册，台北：近代中国出版社，1993年，第11-14页、73页、92页；任武雄：《第一次国共合作时期的国民党上海执行部》，吴汉民主编：《20世纪上海文史资料文库》第1辑，上海：上海书店出版社，1999年，第142页；陆米强：《国民党上海执行部旧址史实考证》，中共“一大”会址纪念馆、上海革命历史博物馆筹备处编：《上海革命史资料与研究》第8辑，上海：上海古籍出版社，2008年，第380-388页；上海市年鉴委员会编纂：《上海市年鉴（民国二十四年）》，上海：上海市通志馆，1935年，第E1页。

④许性初：《从清党到现在——上海党务概况》，《上海党声》“国庆特刊”，1928年10月10日，第1张第3-4版。

⑤《国民党消息》，《申报》1927年4月20日，第4张第14版。

⑥《中央委任上海特别市清党委员》，《申报》1927年5月27日，第3张第10版；许性初：《从清党到现在——上海党务概况》，《上海党声》“国庆特刊”，1928年10月10日，第1张第3-4版。

⑦许性初：《从清党到现在——上海党务概况》，《上海党声》“国庆特刊”，1928年10月10日，第1张第3-4版。

层党组织中的力量很薄弱。

几个党中央既然已经统一合并，当时上海并存的两个市党部（一个是于1926年1月成立，几经改组的上海市党部，另一个是在环龙路的西山会议派市党部）也被市党部临时执行委员会宣布接收一切案卷。^①但是，这两个党部在事实上并未统一，而且两方矛盾重重，这主要表现在三方面：首先，上海市各区党部对中央特委会不满，对市党部亦不信任，遂另行组织“上海各区党部临时办事处”，行使类似于市党部的职权。其次，环龙路党部的党员要求加入市党部，而市党部要求其履行正式党员登记手续，并有3个月的预备党员期，这遭到西山会议派党员的抵制。^②1927年12月30日，市党部临时候补执行委员，同时也是环龙路党部的张言如带人冲击市党部，他被市党部扣留，并送至市公安局。^③这一事件导致市党部与环龙路党部关系愈发恶劣。最后，中央特委会上台后，不再循惯例中央党部向上海市党部下拨经费的惯例，导致市党部经费严重短缺。^④为此，市党部向中央特委会集体辞职。^⑤可见，市党部与中央特委会积怨颇深。

以上表象的背后其实是蒋介石与西山会议派暨中央特委会之间的矛盾。1927年11月10日，蒋介石从日本回国，住在上海从事政治联络活动，图谋复职。在沪期间，蒋介石很注意动用上海市国民党组织的力量为其再起造势。如11月16日，他出席上海国民党党员大会，讲游日见闻及将来抱负。^⑥而原本就倾向蒋介石的上海市党部也公开反对中央特委会，对其施加政治压力。^⑦1928年2月5日至7日，国民党二届四中全会在南京召开，决定改组国民党中央与国民政府，蒋介石复任国民革命军总司令，并兼任国民党中央组织部长，后者由陈果夫代理。该会议还规定各地各级党部一律暂停活动，听候中央派人整理，党员一律重新登记；各省级党部由中央指派七至九人组成党务指导委员会，办理党务整理，并代行该地党部执行委员会的职权。^⑧在各地派遣党务指导委员会，是蒋介石通过陈果夫、陈立夫兄弟掌控党务系统的重要手段。

3月31日，国民党中央任命潘公展、冷欣、陈德征等九人为上海特别市党务指导委员。4月21日，市党务指导委员会接收市党部。^⑨上海市党部临时执监委员会根据二届四中全会的决定，于2月初停办，而新的党务指导委员会于4月下旬方才到位，上海市出现了2个多月的党务工作真空期。

1929年2月、1930年3月、1931年7月，国民党上海市第五至七次全市代表大会分别召开（前四次全市代表大会在1927年前召开）。各次代表大会选出市党部执行委员、候补执行委员、监察委员、候补监察委员各若干名，均由国民党中央从中圈定（即选定）执行委员9人、候补执行委员5人、监察委员5人、候补监察委员2人。这三届执行委员会内部均以互选的方式产生常务委员及各部部长。第五届执行委员会常务委员为潘公展、钮永建、范争波。第六届执行委员会常务委员为潘公展、范争波、吴伯匡。1931年4月，范争波辞去执委会常委，吴开先继任常委。第七届执行委员会常务委员为吴开先、潘公展、陶百川，推定姜怀素为书记长。^⑩

^①《市党部第一次临时执监会议纪》，《申报》1927年10月16日，第4张第14版。

^②许性初：《从清党到现在——上海党务概况》，《上海党声》“国庆特刊”，1928年10月10日，第1张第3-4版。

^③《市党部扣留张言如》，《申报》1927年12月31日，第4张第14版。

^④《党部职员请拨经费》，《申报》1928年1月9日，第4张第13版。

^⑤《市党部执委会重要宣言》，上海《民国日报》1927年12月6日，第2张第3版。

^⑥吕芳上主编：《蒋中正先生年谱长编》第2册，台北：“国史馆”、中正纪念馆、中正文教基金会，2014年，第144-145页。

^⑦许性初：《从清党到现在——上海党务概况》，《上海党声》“国庆特刊”，1928年10月10日，第1张第3-4版。

^⑧荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，北京：光明日报出版社，1985年，第526页。

^⑨《中国国民党中央执行委员会通告》，《申报》1928年4月2日，第1张第4版；《上海党务指导员昨开谈话会》，《申报》1928年4月18日，第4张第13版；《市指会第一次会议》，《申报》1928年4月22日，第4张第13版。

^⑩《本市第五次全市代表大会第一日会议纪》，《申报》1929年2月13日，第4张第14版；《中央常务会议》，《申报》1929年2月15日，第1张第4版；《市执委会第一次会议》，《申报》1929年3月2日，第4张第13版；《本市党务》，《上海党声》1930年第1期，1930年4月12日，第4版；《吴开先继任市执委会常委黄旭初代理组织部长》，《申报》1931年4月

1932年9月，国民党上海市第八次全市代表大会召开，不经中央圈定，直接选出执监委员。计执行委员9人、候补执行委员5人、监察委员5人、候补监察委员2人。^④之后，市执委会会议推定潘公展、吴醒亚、童行白为常务委员，姜怀素为书记长。^⑤此时，常务执行委员的产生不再采互选制。这一届市党部执监委员会未再改选，一直维持到1937年11月上海华界地区沦陷为止。其间，1936年8月，吴醒亚逝世，由陶百川继任常委。^⑥

1929年3月国民党三大修正通过的《中国国民党总章》规定，省（特别市）党的最高权力机关是全省（特别市）代表大会，代表大会一年举行一次，大会闭会期间为执行委员会。^⑦自国民党上海市第五次全市代表大会后，上海市党部确立了召开党员大会后选出“执行委员会—监察委员会”的组织体制，符合《中国国民党总章》关于地方党部的组织规定。但1932年9月至1937年11月上海华界沦陷，全市代表大会未再召开，执监委员亦未改选。

上海特别市党部从临时执行委员会时期起，内设秘书处、组织部、宣传部、商民部、工农部、青年部、妇女部。^⑧1928年2月，国民党二届二中全会决议，取消中央与各级党部之农民、工人、妇女、青年、商民等部，只设组织、宣传、训练三部，必要时设特种委员会辅助之。^⑨同年4月，上海市党部党务指导委员会正式办公，内设组织、宣传、训练三部，以及民众训练委员会。^⑩1929年2月，市党部执行委员会选出后，内部亦维持三部一会的构架。1929年3月，国民党中央取消各级党部的民众训练委员会，所属事务分别归并组织部、训练部。^⑪1931年7月，市第七次党代表大会后，执委会废除各部，改设总务、组织、宣传、民训、调查5个科。^⑫简言之，由执行委员担任部长的分部制改为由执行委员会任命科长的分科制。这一制度转变，使得大部分执行委员无具体事务可管，以此巩固常委的权力地位。同时，常委由“互选”改为“推定”。这些标志着市党部内从分权走向集权。

上海市党部下设各区党部，区党部下设各区分部。早在1923年12月22日，上海特别区党员大会召开时曾进行党员统计，并划分7个区党部，成立20余个区分部。1924年1月中国国民党“一大”召开之际，上海已成立区分部50余个。^⑬1926年10月，上海市党部下设5个区党部，178个区分部；1927年4月，下设6个区党部，172个区分部。^⑭1928年4月市党务指导委员会成立后将全市重新划分为9个区党部与1个直辖区分部，并分别派员进行筹备组织，1931年春成立第十区党部。1929年1月，各区分部成立，计有184个区分部与1个直辖区分部，各区党部以按数字冠名，分别为“第一区党部”“第二区党部”……地域为划分原则，10个区党部分别位于南市、法租界、公共租界、虹口、浦东、闸北、江湾、吴淞、龙华、蒲淞，第一直属区分部在真如。各区党部、区分部均设执行委员会与监察委员会。^⑮

二、市党部中的派系与权力结构

从1927年“四一二”政变至1929年2月，在近两年时间里，上海市党部组织机构与领导成员更迭频繁。这主要缘于当时国民党中央政局的变动不居，以及中央党务系统缺乏权威性与确定性。1928年2月二届四中全会召开后，国民党的组织系统开始掌控在服从蒋介石的陈果夫、陈立夫兄弟手中，以二陈兄弟为首的CC系成为中央与地方党务系统的主流派系。^⑯1928年2

4日，第4张第15版：《昨日上海市第七次代表大会开幕》，《申报》1931年7月2日，第4张第13版；《市党部昨开首次会议》，《申报》1931年8月18日，第4张第14版。

^⑪《市党部第八次代表大会昨日开幕》，《申报》1932年9月18日，第4张第15版。

^⑫《市党部六届执常委推定》，《申报》1932年10月4日，第4张第15版。

^⑬陶百川：《困勉强猓八十年》，台北：东大图书有限公司，1984年，第65页；《上海女中昨请陶百川演讲》，《申报》1936年9月29日，第4张第14版。

^⑭《中国国民党年鉴》第2册，《民国丛书续编》第1编第40号，上海：上海书店出版社，2012年，第1-7页。

^⑮⑧⑩上海市年鉴委员会编纂：《上海市年鉴（民国二十四年）》，第E9、E8、E2页。

^⑯中国国民党中央委员会党史史料编纂委员会编：《革命文献》第17辑，出版社不详，1957年，第183页。

^⑰《市指委会之各部细则与工作》，《申报》1928年4月28日，第4张第14版；《市指委会第一次纪念周》，《申报》1928年5月1日，第4张第14版。

月，上海市党务指导委员会即由二陈主导的中央组织部指定，为 CC 系在上海打下组织根基。

不过，上海市党部中的 CC 系势力并未立即形成压倒性优势。据 1928 年底日本“满铁”的调查，在上海市党部中，陈德征、冷欣、王延松等人属西山会议派，冷欣与蒋介石的关系十分紧密，并依靠蒋任市党部组织部部长与民众训练委员会常务委员，陈德征与蒋介石、谭延闿（时任行政院长——引者注）交好，并得通过邵力子、叶楚傖建立与中央的关系；吴开先、许孝炎、陈希豪为左倾分子，与国民党左派有关；潘公展被认为是投机分子，不偏向蒋介石与白崇禧（桂系）任何一派（时任上海特别市市长张定瑶是白崇禧的部下）。^⑦据国民党“特种调查报告”显示，1928 年 2 月上海市党务指导委员会成立后，建立 CC 团的“中央某部长”（即陈果夫——引者注）命冷欣、吴开先与陈德征为首在沪组织 SS 小组（Shanghai Society）控制上海市党部，SS 的组成分子除了一部分市党部委员外，其余都是各区党部委员，由南京方面给予经费支持。^⑧可见，SS 小组是 CC 系在沪的分支组织。CC 系本就晚出，此时上海市党部内原属他系的冷、吴、陈等人迅速偏向 CC 系。1932 年 9 月“空降”担任市党部执行委员会常委的吴醒亚也是 CC 系的大佬。日本的外交情报称，吴醒亚是 CC 系（“CC 团”）的“上海主任”。^⑨虽然 CC 系的重要分子不承认有 CC 系的存在，但吴开先到台湾后坦承自己及许多地方党务干部在二陈兄弟领导下结成派系，他们于 1935 年组织“青白大同盟”。^⑩陈德征是西山会议派领导者叶楚傖的旧属，于 1930 年 10 月被蒋介石扣押。^⑪陈是市党部的实权人物，他的失势也使 CC 系在市党部内的地位更加稳固。

以汪精卫为精神领袖的国民党改组派于 1928 年形成后，曾以上海为基地从事反蒋活动，在上海有较强的组织基础。1932 年初“蒋汪合作”后，上海的改组派成员也进入市党部建制内。据曾任上海市党部监察委员的姜豪回忆，1933 年春（应该是 1932 年 9 月——引者注），时任国民党中央组织部副部长谷正纲（属改组派）与吴开先协商，要求派几名改组派成员担任上海市党部执监委员。但吴开先用了“调包计”，以抵制改组派。此后，姜豪与改组派的关系也渐渐疏远。^⑫

大致而言，上海市党部的主干是 CC 系成员，均拥护蒋介石，改组派势力日渐式微，这在一定程度上也维持其组织系统的稳定。

1928 年后的市党部，最主要的实权人物是陈德征、潘公展与吴开先三人。陈德征与吴开先在国共合作时期就是上海市国民党组织的骨干，拥有较深的根基。潘公展于 1927 年“四一二”之后才进入市党部，资历稍浅，不过他在北伐军克复上海后任国民党中央政治会议上海临时分会常务委员。^⑬该会是上海特别市政府成立前的最高党政机构，亦见潘的政治实力。陈德征与潘公展均是报人出身，在上海报业界卓有地位。陈德征曾在《民国日报》担任编辑，1927 年“四一二”后升任该报总编辑。《民国日报》是国民党在上海的机关报，是国民革命时期与南京政府初期国民党最重要的宣传机器。而潘公展于 1920 年与陈布雷共同在上海创办《商报》，担任笔政，1932 年创办《晨报》，担任社长。近代上海是中国的报业与舆论中心，到 20 世纪二三十年代时，报人，特别是知名的报纸社长、经理、主笔等已拥有较高的社会地位与影响力。^⑭陈、潘二人倚办报而居国民党地方党部要津，扩展政治权势，乃拜上海多元的社会网络所赐。

1930 年 10 月陈德征被蒋介石扣押，潘、吴联手倒陈是其中一个重要原因。此后，市党部就形成了潘公展与吴开先共同主导的格局。潘、吴二人在陈德征倒台后关系不睦，1932 年 9 月，吴醒亚当选为市党部执行委员、常务委员，以平衡潘、吴关系。^⑮此后，上海市党部呈现吴醒亚、吴开先、潘公展“鼎足而三”的格局。^⑯

^⑦《第三届中央执行委员第一次全体会议议决案》，《中央党务月刊》第 10 期，1929 年 5 月，“附录二”第 1 页。

^⑧李云汉主编：《中国国民党党务发展史料——组织工作》上册，第 5 页、13-14 页。

^⑨《中国国民党年鉴》第 2 册，《民国丛书续编》第 2 编第 40 号，第 590-591 页；上海市年鉴委员会编纂：《上海市年鉴（民国二十四年）》，第 E4-5 页。

^⑩王奇生：《党员、党权与党争：1924-1949 年中国国民党的组织形态》，第 214-246 页。

^⑪①南满州铁道株式会社上海事務所：《上海二於ケル排日排貨貨運動ト直接間接ノ关系ヲ有スル各種民衆団体ノ解剖》，1928 年，第 3、23 页。

吴醒亚系同盟会出身，在国民党内较有资历。^②蒋介石属意时任湖北省民政厅厅长的吴醒亚赴沪任职，他向时任上海市长吴铁城推荐吴醒亚任上海市社会局长。^③吴醒亚是蒋介石的亲信，也是 CC 系骨干成员。据原 CC 系成员回忆，由于 CC 系在上海市党部中的潘公展与吴开先两派争斗不断，陈果夫、陈立夫认为这样会影响 CC 系在上海的发展，所以请蒋介石派 CC 系中老资格的吴醒亚赴上海担任上海社会局局长。另外，吴醒亚也担负着替蒋介石监视吴铁城的任务。^④陶百川称，吴醒亚“老谋深算，权重势大，连吴市长都得让他三分”，负责协调上海党政军各机关的防共反共工作。^⑤可以说，吴醒亚是蒋介石控制上海局面的一枚重要棋子。

虽然，吴醒亚在政治地位上高于潘公展与吴开先，但在市党部中，他并非最握有实权者。当时，实际控制市党部的则是吴开先，人称“上海党皇帝”。^⑥据 1939 年 6 月 12 日日本驻上海总领事三浦义秋致外相有田郎殿的情报，上海市党部在 10 年以来处于 CC 系的吴开先势力范围之内，担任执监委员的童行白、汪曼云、吴修等人属“吴开先系”。^⑦

三、激进政治消褪中的党政关系演变

南京国民政府成立后，国民党确立“以党治国”的统治模式。上海受是国民党直接控制的中心区域之一，上海市党组织的规模与动员力相较其他省市要强大很多。毫无疑问，在 1927 至 1937 年间，国民党较为牢固地统治上海华界地区。但这并不意味着国民党中央通过上海市党部直接统治上海。

国民党实行党治，但党政并行。1928 年后，国民党成为全国性的执政党，并宣布实施“训政”。在训政时期，中央层级实行“以党领政”，地方层级实行“党政分治”的体制。在中央，国民党中央政治委员会（中政会）是党与政府间的联系渠道，国民党中央通过中政会领导国民政府。但在地方，党政之间无类似制度渠道，地方党部不得干预地方行政。在当时，地方党政矛盾与纠纷现象十分普遍。^⑧此外，在名义上，“训政”即国民党行使政权、国民政府行使治权、党通过政治会议指导和监督政府重大国务之施行，但是执政党本身究竟是否有实际权力来“行使政权”，是国民党在大陆时期一直没能理顺的一个严峻问题。这也造成地方党政权责长期无法厘清，党政关系紧张。

1927 年“四一二”政变（“清党”）前夕，国民党右派在上海成立中央政治会议上海临时政治委员会（后改称中央政治会议上海临时分会），这是当时国民党在沪的最高党政机构。6 月 16 日，国民政府训令上海市政府，遵照陈果夫、丁惟汾、钮永建、胡汉民等人向国民党中央政治会议提出“整理上海办法案二十一条”。其中第四条规定：“在中央未许党部监督市政府之前，市党部不得干涉市之政府下任何机关之政务。”^⑨这为此后上海党政关系划下制度红线。

②《五年来的上海党务》，1932 年 5 月，台北，“国史馆”藏，蒋中正“总统”文物/特交档案，002-080300-00057-009。按：该文件属“特种调查报告”，原藏于台北中国国民党史馆，从文中反 CC 的内容判断，此系复兴社或戴笠的特务处呈送蒋介石的情报。

③《C.C. 团關係》，《支那政党、結社關係雜件》，第 253 页，原件藏于日本外务省外交史料馆，亚细亚历史资料中心电子档案，B02031686000。

④张继高访问，郭廷以校阅：《吴开先先生访问纪录》，《口述历史》（台北）1996 年第 8 期。

⑤齐春风：《陈德征失势缘由考》，《历史研究》2012 年第 6 期。

⑥姜 豪：《“和谈密使”回想录》，上海：上海书店出版社，1998 年，第 143-145 页。

⑦《中国国民党政治会议上海临时分会题名录》，上海市档案馆藏，中文资料 Y4-1-0000929，转引自卢艳香：《中国国民党中央政治会议研究（1924-1937）》，北京：社会科学文献出版社，2016 年，第 218 页。

⑧王 敏：《上海报人社会生活（1872—1949）》，上海：上海辞书出版社，2008 年，第 32-38 页。

⑨许文浩：《以党治国：党政双重身份下的潘公展研究（1927-1931）》，硕士论文，南京师范大学，2015 年，第 45-50 页。

^①⑤陶百川：《困勉强猗八十年》，第 77、71 页。

②刘国铭主编：《中国国民党百年人物全书》上册，北京：团结出版社，2005 年，第 1072 页。

1927年7月，上海特别市政府正式成立后，该市政府与党部分化成两个彼此独立的体系，但市党部的强势意识形态与作为往往对市政府施政造成压力，二者存在矛盾、颀颀、沟通等复杂关系。在很长一段时间内，市党部直接或间接干预市政府工作。1930年初，英国人费唐(Richard Feetham)来沪调查上海租界问题。据他观察，市党部“欲对市政之进行，行使其伟大之势力”，党务人员经常对市政府的政策“发表其坚决意见，有时且要求直接控制市政府”。^③

国民党的清党造成国民党政权内部的分裂，即党的组织系统的相对激进和权势部门的相对保守，这一点在地方党政关系上表现得尤为明显。^④在当时，国民党中央对地方的党政人员有一个印象：“凡行政人员皆老成，凡办党同志皆幼稚”。^⑤而且蒋介石对党务工作者的印象也是“均为幼稚无能”。^⑥

相较市党部的干部，同时期上海市政府的主要官员（市长、秘书长、各局局长）要“老成”许多。“老成”不仅指年龄，也指的是相对保守的政治态度与从政风格。从黄郛到俞鸿钧，历任上海市长与国民党党务系统的关系均较浅。而各局局长，有许多年龄较长，是老同盟会员，参加过辛亥革命；有的在民初北京政府长期担任各种重要职务，从政经验丰富。他们中的绝大部分人，与国民党党务体系疏远，在政治上相对保守。（详另文）而市党部的主要干部，年纪较轻，常在政治活动中持强烈的意识形态，行事易激进，此“幼稚”之谓。在1927至1937年间，上海市党部的主要领导者陈德征、潘公展、吴开先、王延松、童行白、姜怀素、陆京士等人在国民党内资历较浅，没有从事政务的经历，绝大部分人于1925至1926年加入国民党，参加国民党在上海的秘密活动。1927年时，他们都是30岁左右的年轻人，有学者称他们为国民党的“少壮派”。^⑦尽管他们不是左派分子（或曾经是左派，之后转变为CC系），但他们领导下的上海市党部在很长一段时间内仍然高举“反对帝国主义”“反对封建主义”“反对买办资产阶级”的大旗，保持较强的政治激进态势。

国民党虽是“以党治国”，但政府部门公务人员中的党员比例并不高。据统计，1929年底，上海政治机关，包括市政府秘书处及各局、中央特设机关（电报局、电话局、招商局、兵工厂、地方法院等）共17个机构，共有工作人员2095人，其中非党员1735人，党员仅占17.18%。^⑧在首届市政府中，除了公安、农工商两局，9位局长中有7位不是国民党党员。对此，市党部表示不满，在临时执行委员会会议上议决呈请中央政治会议转咨国民政府，表示政府用人必须尽量先在党内选择。此后，国民党在上海的“清党”的矛头不仅指向中共与国民党左派，同时也指向市政府。1927年8月3日，市党部在申报刊登启事，质问市公安局局长沈疏麟与教育局局长朱经农二人是否曾加入国民党，是否在中共组织内任职，是否有袒护“学阀”的尖锐问题。二人予以回复，对党部的质疑予以辩解，并在不久后向市政府辞职，但未获批准。^⑨

1927年8月，黄郛因蒋介石下野而辞职。9月，张定瑶就任上海特别市市长。与此同时，上海市党部也着力提高党权，欲加强对市政府的监督与指导。而市政府也极力保持独立的人事权。不光是市党部，各区党部、区分部也常直接致函市政府，提出各种意见。对此，市政府“殊难应付”，市党部党务指导委员会决议以后下级党部对市政事务有意见，均应上呈该会准许后转咨市政府。^⑩从1928年5月起，上海党政军三方决定各派代表，每月召开联席会议。在张定瑶任内，党政军联席会议共召开11次，缓和彼此的紧张关系。^⑪

③吴淑凤编注：《蒋中正“总统”档案：事略稿本》第14卷，台北：“国史馆”，2004年，第280页。

④黄敬斋：《国民党CC系的干社》，中国人民政治协商会议全国委员会文史和学习委员会编：《文史资料选辑（合订本）》第36卷，北京：中国文史出版社，2011年，第397页。

⑥陶百川：《困勉强猷八十年》，第76—77页；姜豪：《“和谈密使”回想录》，第146—147页。

⑦《国民党支部關係/6昭和12年7月7日昭和14年6月12日》，《支那中央政況關係雜纂/国民党關係》第二卷，第653—654页，原件藏于日本外务省外交史料馆，亚细亚历史资料中心电子档案，B02031698400。

⑧王奇生：《党员、党权与党争：1924—1949年中国国民党的组织形态》，第184—199页。

⑨中华民国史事纪要编辑委员会编：《中华民国史事纪要（初稿）》“中华民国十六年（一九二七）六月”，1927年6月16日，台北：“中华民国”史料研究中心，1974年，第1255—1256页。

⑩⑪《费唐法官研究上海公共租界情形报告书》，熊月之主编：《稀见上海史志资料丛书》第8册，上海：上海书店出版社，2012

1929年2月，国民党上海市第五次全市代表大会召开，选举新的执行委员与监察委员，宣告此后上海市党部的组织架构趋向稳定。该会议决市党部指导委员会提议的《整饬市政案》13款，对市政府及所属各局、区市政委员所涉各项市政工作进行批评或提出指导意见。如指责土地局两年以来未办理土地丈量事项，“玩忽如此，实令人不满”，要求市政府令土地局“勤其业务”；指责财政局无详细财政报告给市党部党务指导委员会或市党代表大会，提出财政局应将财政预算与决算送交市党代表大会或市执行委员会核准或审查；指责公安局给市民的印象不佳；指责教育局未能统一本市教育权；指出各区市政委员多为前乡董改委，既无丰富学识，又无市政经验，且有的是土豪劣绅充当，须一律撤换。当然，其中也有少数内容呼应市政府施政思路者，如提出在上海特别市区域以内的所有地方行政机关应全部划归市政府。^①其后不久，市政府逐条回复“整饬市政案”，对党代表大会对各项市政业务的批评进行辩解，语气和缓友善。^②

1928年8月，国民党二届五中全会通过《各级党部与同级政府关系临时法案》，规定：“凡各级党部对于同级政府之举措有认为不合时，得报告上级党部，由上级党部请政府依法查办。各级政府对于同级党部之举措有认为不满时，亦得报告上级政府，转咨其上级党部处理。”^③1929年6月，国民党三届二中全会通过《训政时期党务进行计划案》，再度重申同级党部与政府分开、互不干预的原则。^④这就意味着，上海市党部对上海市政府施政有意见，应先上报国民党中央，再由中央党部转咨国民政府办理。是故，《整饬市政案》显系违规。而市党部公然干预市政府施政，市政府较为顺从的回应，颇见当时前者气焰之盛。

在国民党上海市第五次全市代表大会之后，市党部的政治态度更为激进。张群市政府的公安局长袁良因不是国民党党员，又有在北京政府任职的经历，被市党部持续攻击而辞职。袁良于1929年3月底任市府秘书长，不及两月就调任公安局长，深受张群信任。1931年2月，袁良辞去公安局长之职，由陈希曾继任。^⑤安克强认为，党部将袁良轰下台，间接攻击的对象是张群。^⑥

1930年3月，国民党上海市第六次全市代表大会召开。会前，市政府秘书处与各局就将过去一年的业务报告送交大会，大会指定专人进行审查。大会通过市党部执行委员会提出的《整饬本市行政案》，类似一年前的《整饬市政案》，对本市各项市政业务提出正面或负面的评价。此外，大会还通过《市政报告议案》，呼吁在训政期间市党部与市政府切实合作，互相呼应。对这两个议案，市政府方面未予回复。白华山认为，这是市政府不愿接受市党部的监督与指导。^⑦除了以上两个议案，大会通过《监督市政府办法》13条。该办法规定极其严苛，比如“市政府（包括各局）应[将]每年度拟定之施政方针，于施行前一月函致市党部（包括执监委员会）稽核之”“市党部稽核市政府之预算或政绩，发现违反本党政纲政策者，得提出弹劾案，呈报中央执行委员会，转请国府依法查办”“市政府呈请国府任免局长等时，应先征得市党部之同意”等。实施这一办法的理由是：“训政时期，党权为重；宪政时期，民权为重。训政之时，以党权代民权，则政权属于党，治权属于政府，即党行其权政府尽其能，是谓党治。”而当时的情形是，“地方党部之权力日削，地方政府之气焰日高，长此以往，后患实多”。上海市党代表大会认为，国民党中央颁布《各级监察委员会稽核同级政府施政方针及政绩通则》^⑧使党部有监督政府的机会，但所规定的范围太小，所以提出以上13条办法，呈请中央备案，令各地同样办理，并由市党部执行委员会在本市实施。^⑨

市政府是否接受《监督市政府办法》，由市党部全面“监督”？1931年9月，市党部执行委员会致函市政府，称除了市政报告与各局业务报告按月送交该会外，市政府历年施政方针均未送达。^⑩不过，市政府接到此函后还是即令各局遵照市党部的要求办理。^⑪而且，1931与1932年两次全市党代表大会未出现对市政府施政“指手画脚”相关议案。一方面，这与市党部干预市

年，第325页。

②杨奎松：《一九二七年国民党“清党”运动研究》，《历史研究》2005年第6期，第61-62页。

③《浙江党务指导委员会对五次全会的建议》，《中央日报》（上海）1928年8月3日，第2张第1面。

④《王子壮日记》（手稿本）第3册，1936年5月28日，台北：“中央研究院”近代史研究所，2001年，第149页。

⑤安克强：《1927-1937年的上海——市政权、地方性与现代化》，第25页。

⑥《市训练部统计各机关工作人员状况》，上海《民国日报》1930年8月29日，第2张第4版。

⑦⑨白华山：《上海政商互动研究（1927-1937）》，第20-22、36-38页。

⑧《市指委会七十五次常会记》，《申报》1929年1月31日，第4张第13版。

政府无强有力的制度安排有关；另一方面，是由于 1931 年后市党部渐脱激进色彩，权力上已趋向弱势。^②正如当时英国驻上海副总领事思高特（A. L. Scott）的观察：“上海的国民党地方党部影响力正在衰落……上海市政府的官员在他们愿意忽略党组织时就能够这样做。这使得地方党部现在仅在劳资争议问题上有存在感。”^③到 1930 年代中期，市党部的主要工作除了协助社会局处理劳资争议问题外，集中在举办识字学校与社会服务方面。在训政时期，与政府部门相比，国民党地方党部普遍无权，导致党的工作越来越朝向“纯党务化”。国民党党务部门既没有实际的“权”，在意识形态上的“势”也越来越没落。

“收回租界”是上海市党部一贯的政治诉求，虽然这一呼声日益减弱，但其对租界问题仍保持敏感。例如，1930 年 8 月，公共租界自来水公司欲提高用水价格，此举遭租界内的国民党上海特别市第四区党部的强烈反对，并上呈市党部，请转咨市政府与租界当局“严重交涉”。^④市政府即令公用局查办此事。公用局调查后认为，租界内自来水价格本就比华界高，现又提高四分之三，市民“更当不胜负担”。虽然公用局可以设法收回公共租界自来水公司“越界”供水，但“租界内以内，为我行政权所不能达到，交涉颇感困难”，除了向公共租界华董求助救济外，请市党部“鼓吹劝导”民众迁出租界而求廉价用水。^⑤公用局呈复市政府，称其无力与工部局交涉水价问题，除非市政府以外交方式直接处理。^⑥此后，除了租界纳税华人会多次表示反对增加水价外，市政府并未与工部局交涉此事。这从侧面反映市党部争取租界内权益的乏力，也说明意识形态上的“势”须实际权力的加持。

四、多元城市社会中的市党部与民众运动

1924 年国民党改组后，依靠民众运动而发展壮大。在国民革命时期，国共合作领导的民众运动成为国民党夺取全国政权的巨大助力。随着国共分裂与国民党的转型，国民党与民众运动的关系以及民众运动本身均成“变量”。在南京政府初期，国民党中央内对民众运动有两种不同的态度，以蒋介石为首的右派、元老派要求取消民众运动，汪精卫派希望恢复民众运动。在 1928 年 2 月召开的国民党二届四中全会上，两派的意见调和，国民党中央取消以往专责民众运动的农民、工人、商民、妇女、青年五部，成立民众训练部与民众训练委员会。民众运动虽未被废除，但已被国民党严格限制。^⑦不过，国民党地方党部在很长一段时间内仍保持对民众运动的热情。由于在国民党地方党政的“双轨”模式下，地方党部无权处理政务，而党部对政府部门的“监督”或“党政合作”也多无具体着落点，民众运动成为很多地方党部最重要的工作。反过来看，这也是地方党部维持“党权”与组织动员能力的重要手段。

1928 年 5 月 3 日，为阻止国民党二次北伐，日军在济南制造的血案，史称“济南惨案”或“五三事件”。“济南惨案”激起全国人民极大的反日情绪，各地民众反日及抵制日货运动一时风起云涌。这是对不久前国民党中央确立的消极民众运动政策的极大考验与冲击。国民党既要通过民众运动向日方施压，将反日运动矛头调整到符合自身的政治诉求的方向，又要严控其程度与范围。

^①《本市第五次全市代表大会第二日会议纪》，《申报》1929 年 2 月 14 日，第 4 张第 13 版。

^②《市政府致全市党代表大会书》，《申报》1929 年 2 月 28 日，第 4 张第 13-14 版。

^{③④}荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第 543、757 页。

^⑤《命令》，《申报》1931 年 2 月 17 日，第 1 张第 2 版。

^⑥安克强：《1927—1937 年的上海——市政权、地方性与现代化》，第 30 页。

^{⑦⑫}白华山：《上海政商互动研究（1927-1937）》，第 100-101、106 页。

^⑧1929 年 12 月，国民党中央监察委员会通过、中央执行委员会决议公布施行《各级监察委员会稽核同级政府施政方针及政绩通则》，规定：“中央及省县市政府之施政方针，应随时函致同级党部执行委员会转监察委员会稽核”“各级监察委员会稽核同级政府所定施政方针，如与本党 政纲政策不合者，得附意见函由执行委员会转请同级政府修改”等。参见《国民政府训令（第一二四一号）》，1929 年 12 月 28 日，《国民政府公报》第 358 号，1929 年 12 月 30 日，第 9-10 页。

^⑨《市党部监督市政府办法》，《申报》1930 年 3 月 5 日，第 4 张第 13 版。

^⑩《市党部请制定本市施政方针》，《申报》1931 年 9 月 20 日，第 5 张第 19 版。

^⑪《市政府训令（第 10018 号）》，1931 年 11 月 13 日，上海市档案馆藏，上海市公用局档案 Q5-3-923。

当时上海有数量众多的日资工厂、商行，日本官方在上海公共租界拥有很大的政治势力。换言之，在上海，民众可以直接感受到日本帝国主义侵略的“现实存在”。这极易触动上海数量庞大的各阶层抗议群体的反日情绪。济南惨案爆发后，上海各界群情激愤，很快组织成立“反抗日军暴行委员会”（简称“反日暴行会”，8月18日更名为“上海特别市反日会”）。^⑦上海市党部实际控制上海反日会。^⑧

市党部从一开始就试图紧握上海反日会的领导权，将上海主要的工、商、学各大众团体纳入其中，从“领导民众运动”的角度而言，市党部的这次组织动员是成功的。日本方面认为，市党部本身在反日运动中并未获得直接利益，但其干部却可从中获取名誉利益。^⑩这一判断并不完全准确。不仅市党部的领导者陈德征、王延松等在领导这场民众运动中积累了个人的政治成本，而且市党部也在这场民众运动中提高了“党权”，增强对民众团体的统摄力。

不过，市党部并未完全掌控反日运动。1929年2月国民党上海特别市第五次全市代表大会的“党务报告”坦承：“虽各种民众团体中，均有同志参加，且多居重要地位，但以党的未能充分尽指导之职”。^⑪在当时，上海反日会中活动能力最强、态度也最为激进的上海学联由改组派把持。^⑫这在很大程度上导致上海反日会与蒋介石及国民党中央的立场并不一致。1929年4月23日，蒋介石致电淞沪警备司令熊式辉，要求警备司令会同市党部将上海市反日会以前扣押的日货发还，“并须切实取缔，不得再有擅自扣货之举”。^⑬但上海市党部拒绝了蒋的命令：“发还日货之举，质诸法理事实，均未便办理，业经本会屡陈理由，呈请中央收回成命。”^⑭

济南惨案后上海的反日运动是市党部较为成功组织的一场大规模民众运动，历时近一年。市党部基本能掌控反日会，并与国民党中央保持同调。但民众运动本身蕴藏的激进特性，又易被党内反对派利用。在1927年后国民党激进政治消退大背景下，渐趋保守的市党部无法完全引领民众运动。国民党中央与国民政府更要严控民众运动，以防危及甫建的统治秩序。

1931年7月，日军在东北发动“万宝山事件”后，上海各界代表成立反日援侨会，从而掀起规模浩大的反日“抵货运动”，一直持续到1932年初。“九一八事变”发生几天后，反日援侨会改组为上海抗日救国会，由党政当局及各工商界团体、工会团体、各级学校代表组成。9月底，市党部执行委员兼宣传部长陶百川当选为抗日救国会执行委员会主席。抗日救国会由市党部控制，得到工会、学生会与教育组织的支持。在这次反日运动中，市党部态度与行动激进，运动已逸出市政府可控范围之内，导致当时上海局势相当紊乱。^⑮然而，市党部并未完全控制抗日救国会与这场运动，尤其是无法把握学生运动的方向。学生的激烈抗议活动与市党部的主旨格格不入，并将斗争矛头转向党政当局。

陶百川回忆“九一八”后上海党政当局防范学生运动有三条线：第一线以他为首，代表市党部辅导各校学生团体，并出席学生联合会的大会，负责监督指导；第二条线由市党部常委潘公展指挥各校学生团体中的国民党党团；第三条线是市公安局局长陈希曾负责的特务系统，不过幕后主持“另有其人”。^⑯但实际上，这三条“防线”脆弱不堪。1931年12月9日至10日，因盛传市党部指示流氓绑架抗议学生，上海发生学生捣毁市党部、包围市政府事件，市长张群被迫停职查办市公安局局长陈希曾，缉拿市党部常务执行委员陶百川，张群亦辞职。^⑰这一事件导致市党部名誉扫地，党部执监委员先后宣布辞职。

^{⑩⑪} “Consul-General Brenan to Sir M. Lampson, ” November 10, 1930, Robert L. Jaman, ed., Shanghai: Political & Economic Reports, London: Archive Edition Limited, 2008, p. 671.

^⑫ 《市政府训令副呈（党字138号）》，1930年8月22日，上海市档案馆藏，上海市公用局档案Q5-3-2216。

^⑬ 《公用局公函（一〇八九〇号）》，1930年9月8日，上海市档案馆藏，上海市公用局档案Q5-3-2216。

^⑭ 《公用局公呈市政府（一一〇七一号）》，1930年9月25日，上海市档案馆藏，上海市公用局档案Q5-3-2216。

^⑮ 乔兆红：《“要不要民众运动”：训政之初的党、政府与民众》，《社会科学》2015年第10期。

^⑯ 任建树主编：《现代上海大事记》，上海：上海辞书出版社，1996年，第359-360页。

^⑰ 周 斌：《1928至1929年的反日会》，《近代史研究》2004年第2期。

^⑱ 南満州鉄道株式會社上海事務所：《上海二於ケル排日排貨運動ト直接間接ノ关系ヲ有スル各種民衆団体ノ解剖》，第22页。

从1932年初直至1937年11月上海华界沦陷，市党部再也无法策动或组织如此规模的民众运动，其本身的政治激进性也大为消褪。1935年“一二·九”运动期间，上海学生运动再度风起云涌，并与北平、南京学生联动。为防范学生请愿运动，上海市党部坦承“致力于‘消弭’‘防范’之消极工作”，“在事实上已难扬汤止沸”。^⑪总之，市党部完全扮演防范、压制与消解民众运动的角色，并欲通过“指导”各种民众团体而实现。

20世纪上半叶，上海是全中国最大的城市。在这里，有全国数量最多的产业工人队伍、商人群体与青年学生，各群体内部又有不同的利益诉求。据统计，在1936年，上海华界有工人近45万人（不含人力车夫、肩夫工人等“劳工”）、商人近19万人，学生86万余人；在公共租界，有工人20万余人，商人18万余人。^⑫近代上海数量庞大的职业群体以及形形色色的社会阶层、不同区域的移民又促使各类社会团体的形成与繁荣，它们在城市中扮演重要的社会政治角色，也凸显上海城市社会的多元性特征。

国民党官方将社会团体定义为“人民团体”或“民众团体”。1929年6月，国民党三届二中全会通过《人民团体设立程序案》，将人民团体分为“职业团体”与“社会团体”两类，职业团体包括农会、工会、商会等，专业团体包括学生团体、妇女团体、文化团体与慈善团体等。^⑬1936年，经官方认定的上海民众团体共有868个。^⑭根据国民党的法令，民众团体由党领导。1927年5月，上海特别市党部宣告：“各民众团体须向本党部请求备案，其有未经本党部备案之各民众团体，一律作为无效。”^⑮1928年8月，国民党二届五中全会通过《民众运动案》，规定“人民在法律范围内，有组织团体之自由，但必须受党部之指导与政府之监督”。^⑯换言之，国民党官方语境中“民众运动”的指涉，从领导民众从事政治活动转向为组织民众团体。

近代上海工人富于组织性与战斗性，中共成立后，在城市中组织工人进行革命斗争是其重要的工作。并迅速在上海工会中奠定厚实的组织基础。“四一二”政变后，中共在上海工人与工会中的基础受到极大削弱，中共领导的工运及工会转入地下。同时，国民党开始全方位主导工会组织。国民党各系统在上海先后组织上海工界联合总会（上海工联总会专员委员会）、上海工会组织统一委员会（简称“工统会”）、上海工人总会（简称“工总会”）、上海工会整理委员会（简称“工整会”）。^⑰1928年10月，工整会被国民党中央勒令停办。1929年夏，市党部筹备成立上海特别市总工会，但因《工会法》所限，未能正式成立。经过几次组织重组，1934年9月，市党部指导下的上海市总工会取得合法地位。^⑱

大致而言，上海市党部通过指导市总工会以及各“合法”工会（即向政府注册的工会）以控制工人运动，消弭因劳资争议与中共动员而可能引发的罢工。不过，市党部对工会的“指导”力并不强。

首先，工会属民众团体，根据国民党中央与国民政府关于民众团体管理的各种规定，民众团体受党部指导，受政府监督。

^⑪①《本市第五次全市代表大会第一日会议纪》，《申报》1929年2月13日，第4张第13版。

②姜豪：《“和谈密使”回想录》，第36页。

③《蒋中正电熊式辉案解决应妥善劝止与取缔反日运动及饬警备司令部会同党部将前所扣日货发还》，1929年4月23日，台北“国史馆”藏，蒋中正“总统”文物/特交文电，002-090200-00002-149。

④《熊式辉电蒋中正奉令将上大反日会扣留日货发还遵令商请市党部顷接复函云发还日货之举质诸法理事实均未便办理请中央收回成命等究应如何处理》，1929年5月21日，台北“国史馆”藏，蒋中正“总统”文物/特交文电，002-090200-00014-288。并参见齐春风：《国民党中央对民众运动的压制与消解（1927-1929）》，《中国社会科学》2016年第8期。

⑤白华山：《上海政商互动研究（1927-1937）》，第124-131页；安克强：《1927—1937年的上海——市政权、地方性与现代化》，第46-51页。

⑥陶百川：《困勉强猊八十年》，第58—59页。

⑦上海社会科学院历史研究所编：《“九·一八”——“一·二八”上海军民抗日运动史料》，上海：上海社会科学院出版社，1986年，第66-74页。

⑧《国民党上海市党部报告学生举行反日游行示威与赴京请愿经过情形致中央民训部公函（1935年年12月31日）》，中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编，政治（四），南京：江苏古籍出版社，1994年，第476页。

但“指导”与“监督”的关系含混，致使党政间或出现权力竞争，或出现责任推诿。^⑧在处理劳资争议事务上，党部权力受到限制。1928年6月，国民政府颁布《劳资争议处理法》，规定劳资争议的调解由主管行政官署召集调解委员会，调解不成则仲裁，仲裁委员会由省政府（特别市政府）、省党部（特别市党部）、地方法院院长或其他代表与无直接利害关系的劳资方代表各一人组成。^⑨11月，上海特别市政府公布《上海特别市劳资争议处理法施行细则》。据此，市党部宣布：“以后劳资争议事件，除派员参加仲裁外，其余概不过问。”^⑩但此后，市党部、区党部仍直接参与多项劳资争议的调解。^⑪参与劳资调解，有时并非党部方面争权，出于防范共产党策动工潮的需要，国民党中央需要地方党部参与调解。^⑫

其次，帮会势力在近代上海社会各方面有举足轻重的作用，为数众多的工人加入青红帮，青红帮在许多工会中有重大影响。^⑬据1926年日本“满铁”的调查，有80%的上海工人加入秘密会社（在理教、青帮、红帮、天地会等）。^⑭¹²上海市党部许多重要干部是帮会成员，或与帮会有密切联系。市党部中负责工会系统工作的两位重要干部朱学范与陆京士都曾正式拜杜月笙为“先生”。当时英国驻上海总领事馆的观察可以印证：“上海的劳资纠纷调解由市社会局与地方党部控制，但很难说当事者在多大程度上对他们的努力感兴趣。杜月笙有时也被官方邀请参加协调。……在劳资纠纷的调解中，社会局与党部受流氓势力的影响很大。”^⑮可见，市党部需借助帮会控制工会与压制工运。

最后，合法工会虽受市党部指导，亦有国民党势力渗入其间，但有类别之分。有些是国民党的“官办工会”，政治色彩浓厚；有些工会则与党部较为疏离。例如，在1928年上海几个组织最强大工会“七大工会”，经常统一行动，许多小工会依附于它，在工运界的影响力远超官方控制的“工统会”与“工总会”，常为保护工人利益而反对资本家压迫，有很强的独立性。有学者不同意就将“七大工会”归为“黄色工会”。^⑯上海的工会具有相对独立性，就连国民党中央对其控制也不具信心，“工会方面有复杂之人事关系，上海党政当局办理诸多碍手，前途有无其他变化，尚难预测”。^⑰上海市党部总结工人运动时亦坦承：“组织方面，亦生动摇，实工人运动阵线上之初步崩溃也。”^⑱

市党部对上海商人团体的控制也很薄弱。1927年3月国民党攻克上海后，市党部组建上海特别市商民协会。商民协会是国民党民众运动建制中的商民团体。与此同时，成立于1902年代表大资本家利益的上海总商会依旧存在，并在工商界继续发挥重大影响力。市党部与总商会关系恶劣，主张商民协会与总商会不能并立，取消商会。上海市商民协会也提出要统一商民团体。1929年4月下旬，上海发生总商会被捣毁事件。5月，国民党中央决定同时取消商民协会与总商会，组建上海特别市商人团体整理委员会。1930年6月，上海特别市商会成立。^⑲如果将视角拉长至1937年，从上海市商民协会的建立到建立新的市商会的一连串事件，表明市党部要将上海商人团体纳入受党部的可控范围之内。而上海市商民协会被取消，是上海市党部争取商民运动领导权的重大挫折，也标志着其激进的政治立场受国民党中央抑制，其动员力与影响力式微。

¹²①邹依仁：《旧上海人口变迁的研究》，上海：上海人民出版社，1980年，第106-107页。

②⑤荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》上册，第763、534页。

③⑦上海市通志馆年鉴委员会编：《民国二十六年上海市年鉴》，上海：中华书局，1937年，第E17、9-10页。

④《上海特别市党部秘书处通告第十一号》，《申报》1927年5月20日，第1张第3版。

⑥沈以行、姜沛南、郑庆声主编：《上海工人运动史》上卷，沈阳：辽宁人民出版社，1991年，第396-407页。

⑧宫炳成：《南京国民政府社团政策与民众运动控制（1927-1937）》，博士论文，吉林大学，2012年，第90页。

⑨《劳资争议处理法——民国十七年六月九日国民政府公布》，《东方杂志》第25卷第15号，1928年8月10日，第129-131页。

⑩《市指委会第五十二次常会常会》，上海《民国日报》1928年11月1日，第2张第4版。

⑪彭贵珍：《南京国民政府时期上海劳资争议研究》，南昌：江西人民出版社，2014年，第219页。

⑫《电浙江省、上海市政府》，《中央党务月刊》第25期，1930年8月，第34页。

⑬朱学范：《上海工人运动与帮会二三事》，中国人民政治协商会议上海市委员会文史资料工作委员会编：《上海文史资料》第54辑，上海：上海人民出版社，1986年，第1-20页。

⑭转引自三谷孝：《秘密结社与中国革命》，第24页。

之于当时上海特殊的城市治理结构，市党部及其领导的民众运动、民众团体还有一层特殊意涵。由于市政府无法在公共租界与法租界实施行政管治，而国民党组织与民众团体可在租界内活动，后者成为中国政府渗入租界的“政治存在”。上海公共租界工部局在租界内检查华商工厂，此涉及中外主权交涉。为此，上海市党部令市商会通告各厂“拒绝检查”。^⑥而当时上海大部分工厂设在租界内。1936年，在政府登记的工厂有1373家，这些工厂大部分在华界，公共租界内设厂有3421家。^⑦两租界更是上海商业的中心区域，商行、商人麋集。进而言之，租界高度繁荣的工商业社会可以为民众运动与民众团体提供较大的空间。

结 语

在1927至1937年间，由于国共斗争、国民党内派系斗争与中央政局的变化，国民党上海特别市党部经历多次改组。上海是国民党各派系的重要组织基地。西山会议派、“左派”的汪精卫改组派、拥护蒋介石的CC系等在此地竞逐。同时，各派在上海市党部的建制内外斗争激烈。但上海城市中“缝隙效应”的存在^⑧，确保各派系在某一时间段中的共存。直到1930年下半年，由于陈德征被蒋介石拘捕，市党部由CC系牢牢控制，其激进性亦随之消褪。

不过，市党部内部的重组并未在上海动见观瞻。国民党统治上海（华界），不等于国民党组织统治上海。在南京国民政府时期，地方实行“党政分开”的二元制，党部与政府彼此独立。在南京国民政府初期，上海市党部保持较强的激进性与组织动员能力，对地方行政事务多有染指，而带有技术官僚色彩的上海市政府显得较为保守且务实，上海的党政关系较为紧张。但随着国民党中央对于地方党部的弱化以及对民众运动的抑制，上海市党部的政治空间越来越狭窄，其原本高扬的意识形态也日趋淡化，党政关系逐渐平缓，并造成市党部渐成市政府的附属组织。

在国民革命时期，国民党将工、农、商、学、妇组成各种民众团体，统一领导这些团体从事革命工作。南京国民政府建立后，国民党开始抑制与消解民众运动，但各类民众团体依然存在，所以仍要通过管理、控制民众团体来抑制民众运动，保证统治的稳定。既有研究从“国家—社会”角度，对南京政府时期党政当局对社会团体（民众团体）愈益严格的控制与许多团体力图保持独立性有相当充分的论述。^⑨不过，具体到当时的上海，我们应注意到，城市社会中因高密度职业群体与多元化社会阶层的存在而形成的各类社团，不仅是“公共领域”成长的体现，亦在一定程度上为国民党组织发展的基础与政治动员的载体。进而言之，上海多元的城市社会结构既彰显无处不在的帝国主义与买办资本主义的“现实存在”，又隐约透出“革命”的种种可能性。这便赋予党部存在的实际意义：市党部若能精确地掌控民众运动的量与度，则可提升其权力地位；同时，市党部中的重要干部亦假民众运动“以固权位”^⑩。不过，在国民党政治大势中，市党部的此种努力并不成功。而另一方面，上海工商业为本的社会氛围也消解市党部的激进性以及在官方权力结构中的重要性。

¹³① Acting Consul-General Davidson to Sir M. Lampson, October 30, 1933, Robert L. Jaman, ed., Shanghai: Political&Economic Reports, 1842-1943, vol. 17, p. 654.

②沈以行、姜沛南、郑庆声主编：《上海工人运动史》上卷，第458-471页。

③《民运部劳工司科长刘旭光赴沪调查报告（1937年4月23日）》，中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第1编，政治（四），第253页。

④《上海特别市党部工作报告》，原件藏于台北中国国民党党史馆，中国社会科学院近代史研究所档案馆藏电子档案，特6/1。

⑤白华山：《上海政商互动研究（1927-1937）》，第43-58页。

⑥《市党部令市商会拒绝工部局检查工厂》，《申报》1933年5月3日，第4张第13版。

⑦上海市通志馆年鉴委员会编：《民国二十六年上海市年鉴》，第N3页。

⑧熊月之指出，因上海租界的存在形成“缝隙效应”。参见熊月之：《异质文化交织下的上海都市生活》，上海：上海辞书出版社，2008年，第504-505页。其实，扩而言之，相对于首都南京，整个上海有充满了派系政治的“缝隙”。

¹⁴①如小浜正子：《近代上海的公共性与国家》，葛涛译，上海：上海古籍出版社，2003年，第209-278页；徐小群：《民国时期的国家与社会：自由职业团体在上海的兴起，1912-1937》，北京：新星出版社，2007年，第95-105页，等。

②《五年来的上海党务》，1932年5月，台北，“国史馆”藏，蒋中正“总统”文物/特交档案，002-080300-00057-009。