

上海市哲学社会科学“九五”规划重点课题研究成果

TONGSHI
DANGDAI ZHENGZHI

K295.1
X68a9

上海通史

熊月之 / 主 编

第 11 卷

当代政治

陈祖恩 叶 斌 李天纲 著

上海
人
民
出
版
社

Shanghai
Renmin
Chubanshe

第一章 接管上海与巩固政权

1949年1月,淮海战役、平津战役相继结束,天下大势,显而易见。2月8日,毛泽东以中共中央军事委员会的名义致电负责解放江南的中国人民解放军第二野战军和第三野战军:

今后将一反过去二十年先乡村后城市的方式,而改变为先城市后乡村的方式。军队不但是一个战斗队,而且主要地是一个工作队。军队干部应当全体学会接收城市和管理城市……过去军队干部和战士们所不熟悉的一切城市问题,今后均应全部负担在自己的身上。^[1]

得天下已成定局,中共中央和毛泽东重点考虑如何治天下了。治天下的关键在于管理大城市,而共产党的大部分干部对于管理城市,尤其是大城市,是十分陌生的。因此进城是中国革命过一难关,共产党干部要从头学起。

中国人民解放军于1949年5月27日解放上海。对于这中国第一大都市的接收和管理,在经济和政治上都具有重大意义。共产党发挥其善于统战、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,克服财政金融危机、美蒋封锁轰炸等种种困难,在一年内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工作方式。

一 接管旧上海,建立新政权

旧上海有旧制度、旧人员、旧生活方式,新政权有新政策、新气象、新工作方式,接管上海是新旧交替的第一步。接管干部和入城部队贯彻落实中共中央的城市政策,发扬人民解放军的优良作风,顺利完成了接管任务。新成立的上海市人民政府受到人民群众的热烈拥护。

丹阳集训与入城政策

丹阳是镇江附近一个并不引人注目的小城,负责接管上海的饶漱石^[2]、陈毅^[3]等于1949年5月初进驻此地。各路准备接管上海的南下干部约有5000多人先后于当月在此会师^[4],集中学习接管上海的政策和纪律。

中共中央十分重视这批接管干部的调配和培训。1948年12月,中央致电上海局选派30—50名干部,前往东北解放区学习城市管理经验,作为今后接管上海、南京等城市的干部。与此同时,华东局迅速抽调大量干部,特别是具有南方工作经验的干部,到青州华东局党校学习党的城市政策和已有的接管经验。1949年2月3日,中共中央给各中央局发出《关于调度准备随军渡江南进干部的指示》,并作出具体部署。要求华东、华中调动及训练1.5万名干部,于2月底前在徐州集中,随军南下。要求华北调集1.7万名干部,2月底前应将其中8000人集中于石家庄,交华东局率领,随军南下。要求东北局准备一批城市工作干部交华东局去接收上海。当时时间紧迫,南下干部们一边南下一边集中一边学习,一路上不断有从各地赶来的干

部加入,队伍像滚雪球一样越滚越大^[5]。3月14日,中共中央内定邓小平为华东局第一书记,饶漱石为第二书记兼上海市委书记,陈毅为第三书记兼上海市市长(后邓小平往西南主持工作,遂以饶漱石为华东局第一书记,陈毅为第二书记)。5月上旬,潘汉年、夏衍、许涤新^[6]奉命从香港回到北平,准备参加上海的接管。毛泽东、周恩来向他们面授机宜。5月16日,潘汉年等南下丹阳。此时上海地下党负责人刘晓^[7]、刘少文等也已到达丹阳。

在丹阳,接管干部们学习了毛泽东1949年3月在中国中国共产党七届二中全会上的报告和毛泽东、朱德发布的《中国人民解放军布告》(即“约法八章”),聆听了饶漱石、陈毅关于接管工作的报告,明确了接管上海的政策和纪律。

毛泽东有句名言:“谁是我们的敌人,谁是我们的朋友,这个问题是革命的首要问题。”在全国即将解放之际,他对这一问题的回答是:“我们必须全心全意地依靠工人阶级,团结其他劳动群众,争取知识分子,争取尽可能多的能够同我们合作的民族资产阶级分子及其代表人物站在我们方面,或者使他们保持中立,以便向帝国主义者、国民党、官僚资产阶级作坚决的斗争,一步一步地去战胜这些敌人。”^[8]1949年4月7日,中共中央电告邓小平、饶漱石、陈毅:接管上海,如果没有自由资产阶级的代表人物的帮助,可能发生很大的困难,所以应吸收这类代表人物参加工作。5月20日,中共中央就接管上海的机构和干部配备问题复饶漱石、华东局电,要求吸收一部分产业界民主人士、职工中有威望的领袖和党外文化工作者参加接管^[9]。总之,依靠工人阶级,团结一切可以团结的力量,以对付当前的主要敌人,这是首要的入城政策。

其他重要的政策和措施包括:保护全体人民和外国侨民的生命财产安全;保护民族工商业,力求公私兼顾,劳资两利;没收官僚资本;除怙恶不悛的战争罪犯和罪大恶极的反革命分子外,凡属国民党

各级政权的大小官员以及警察等,凡不持枪抵抗,不阴谋破坏者,一律不加俘虏,不加逮捕,不加侮辱;除停征少数捐税外,旧有各种税收,照旧征收;实行一个时期的军事管制制度;采用“按照系统,整套接收,调查研究,逐渐改造”的接管方针等。

陈毅指出:“入城纪律是入城政策的前奏,是见面礼。入城纪律搞不好,入城政策要走弯路”。为此,除了原有的三大纪律八项注意以外,参照中央制订的城市纪律,华东军区又制定了一系列严格的纪律,其中包括:战斗结束后,除用于维持秩序的部队外,其他部队一律撤出城外;一切机关部队人员,凡未持有军事管制委员会(以下简称军管会)所发之证件、证章者,一律禁止出入市区及工厂区;机关部队不得借住或租住民房,不准驻在工厂、医院、学校和教堂;除外国侨民事务管理处外,任何机关和干部不许和外国人谈话或发生直接关系,严禁擅入外国侨民的机关及私人住宅;遵守市内交通规则、娱乐场所规则及公共卫生;保持艰苦朴素作风,不得私受馈赠、私取公物等。^[10]

华东局社会部在中共上海地下组织的配合下,编成了《上海概况》及其他调查资料 30 册,约百余万字,详细介绍了上海各方面的情况。这套材料在丹阳集训时发给了各系统接管专员,为接管干部了解上海、制订接管计划提供了重要依据。

此时,由粟裕^[11]负责的攻占上海的军事准备早已就绪,入城前的物资筹备和调运也已安排妥当。在上海市内,中共地下党组织正在发动群众,进行反搬迁、反破坏、护厂、护校斗争,迎接解放。

解放军纪律严明

中国人民解放军以摧枯拉朽之势攻占了上海。1949 年 5 月 27 日,上海全市解放。然后,以 15 万人担任市区警备,6 万人担任吴淞、江湾、高桥、川沙、南汇、奉贤等郊区的警备。21 万人、5000 多处

岗哨,声势浩大,日夜巡逻,给上海人民以安全感,给敌对势力以巨大震慑。

纪律严明、为民服务,是解放军给上海人的第一印象。部队初进上海,遵照陈毅司令员关于“没有找到营房以前,部队一律睡马路”的指示,不人民宅而露宿街头。战士们用快板抒发此时的感受:“想上海,进上海,进了上海得到两条破麻袋,又是铺,又是盖,晚上睡觉怪凉快。”在一次火灾中,某部七连以一人牺牲、数人负伤的代价,从火海中救出了70多位居民,被救者感激涕零。战士们对缴获的金银财宝,眼不红,心不动,如数上缴;对自己看管的各类物资,嘴不馋,手不摸,尽责守护。6月初,部队将缴获的被国民党强行征用的数千辆民用汽车发还原主。诸如此类的事例不胜枚举,上海人从中看到了一支新型军队。一位教授目睹了解放军的风貌,沉思良久,最后断定:“国民党回不来了。”美国《生活》杂志根据大量的有关解放军遵纪爱民的新闻报道,发表评论说:“各项消息指出了—个历史性的事实,即国民党的时代已经结束。”^[12]

王国瑞事件不仅可以说明军纪之严,从中还可看出当时的军民关系。6月3日下午,警备部队某部一辆大卡车自郊外送饭入城,在太平路广元路口,将骑自行车路过的同济大学学生熊恭礼撞成重伤,在医院不治身亡。该部首长亲赴死者家属处赔罪道歉,拨款治丧,并致信同济大学学生自治会深表歉意。入殡之日,又派代表送花圈致哀。淞沪警备司令部特通令全市警备部队,从此次事件中吸取教训。肇祸司机王国瑞,被警备司令部军法处判处死刑^[13]。消息传到同济大学,学生们大为感动,全体学生连开3次紧急会议,决定以学生自治会名义致函警备司令部,函曰:

来示已悉,值此解放伊始,建设需才之际,熊君之死固为惋惜,但贵军对此事极端重视,竟因此通报全军进行教育,故其死亦富有重大意义,事后贵军派代表亲往死者亲属家中致殷切慰



图 1-1 进入市区的解放军严格遵守入城纪律,露宿在上海街头

问之意,并予以合理解决,其处理之善,存殁咸服,人民解放军一贯之良好军纪,实为蒋管时所罕见,此更使我全体同学赞佩不已。至于肇祸之驾驶兵,依军纪固应受相当处分,但熊君之死非其一人之过错,故敝会谨代表全体同学恳祈贵军对肇事者之惩罚务请减轻为幸。^[14]

此事见报后,工、学、商、法各界也纷纷投信市府、警备司令部及《解放日报》,恳切吁请为王国瑞减刑。警备司令部为此向华东军区陈毅司令、饶漱石政委和粟裕副司令请示。华东军区司令部为尊重民意,批准免处死刑,改判有期徒刑。6月15日,淞沪警备司令部判处王国瑞有期徒刑三年,并发表公开信答谢各界人民的隆情厚意。^[15]

在攻占上海后一个多月的时间里,解放军扫雷2万余枚,收容遣散非法武装数千人,收容遣散国民党散兵游勇15427人,成功地维持了社会秩序。随着上海日趋安定,8月1日,警备部队换防,人数减

为 7 万余,固定岗哨减到 1300 多处,依旧保持着足够的威慑力量。[16]

按照系统,整套接收

上海解放当天,上海市军管会即宣告成立,陈毅为主任,粟裕为副主任。下辖政务、财经、文教、军事等四个接管委员会,立即投入接管工作。

政务接管委员会(主任周林,副主任曹漫之)接管了下列单位:原国民党上海市政府所属财政、卫生、工务、公用、教育、地政、民政、警察、社会等 9 个局,统计、调查、人事、秘书、会计、新闻、外事、总务、交际等 10 个处,20 个市区公所,10 个郊区公所;原法院、检察院、监狱等司法机关 11 个;原国民党中央财政部所属直接税局、货物税局等。除原调查处、统计处第三科人员大部逃跑外,上述其他单位的员工绝大部分留在原岗位上听候接管,共接管旧员 45280 人。[17]

政务系统的接管对象在性质上都属于旧的国家机器,不能原封不动地加以利用,需要拆散、打乱。但接管干部的人数、经验都不足以应付大上海繁杂的管理事务,因此,对不同类型的机构



图 1-2 上海市人民政府第一块木牌,由陈毅市长请擅长书法的秘书武中奇书写。当年这块木牌挂在江西中路二百五十一号市政府大门口



图 1-3 上海市军管会和上海市人民政府的证章、胸符。

采取区别对待的办法。原社会局、调查处、统计处予以撤销。原法院、检察院、监狱在组织形式上进行彻底改造,成立人民法院,撤销检察机关(1951年重新设立),废弃民国“六法全书”,根据人民政府施政纲领、政策、决议、法令等进行审判和调解。对于其他主要承担行政管理职能的旧机构,在接管初期不作巨大变动,基本执行原来的机构职能,由接管干部担任主要负责人。

财经接管委员会(主任曾山^[18],副主任许涤新、刘少文)执行没收国民党官僚资本的政策,接管了国民党上海市政府和中央政府在沪的银行、工厂以及财贸、商业、交通、邮电企业共 411 个单位,其中工厂 157 家,掌握全市 41% 左右的纱锭,三分之一的机器制造设备,五分之一的钢铁冶炼设备。接管的物资有黄金 24600 两,白银 36 万元,金圆券 21 万亿元,台币 2.4 亿元,台糖 3.5 万吨,粮食 47 万石,新旧好坏不等的汽车 1.8 万辆,汽油 4887 万加仑。在上述单位服务的旧职员工 15.3 万名。^[19]

这些企业是“原封不动”地接收过来的,不打乱企业组织的原有机构。旧员工如愿意继续服务,则保持原职原薪。接管干部先对企业实行监督生产,以后根据条件再进行改革。

文教接管委员会(主任陈毅,副主任夏衍、钱俊瑞、范长江、唐守愚、戴白韬)共接收原国立大专院校 19 个,公立中小学和其他教育机关 521 个,以及由国民党官僚资本控制的新闻、出版、广播、电影等行

业的 65 个单位。

文教接管的任务是迅速占领思想文化阵地,剥夺反动派的言论出版自由。高等教育方面,暂时不撤换人员,只改用校务委员会来负责校务,停止国民党的训育制度,停止党义和公民课程,易以马列主义教育的政治课。教会学校取消宗教必修课。中小学方面,校长大部分予以更换,并换用老解放区编的教科书。新闻出版方面,上海解放当天,军管会就颁布了《报纸杂志通讯社暂行登记条例》,各新闻单位需经登记并经审查批准后,方能工作。结果,上海有 14 家报纸、3 家通讯社(新华社华东总分社、新华社上海分社、工商新闻社)和 89 家杂志(实际出版 77 种)取得合法地位。这些报纸都是进步的,杂志则至少是中性的。^[20]

军事接管委员会(主任粟裕,副主任唐亮)接收了国民党陆海空三军在上海的营房、医院、机场、军工厂、仓库等处。

接管工作进行得十分顺利平稳,除了军事系统外,其他系统的房屋、器械、设备、档案都保存得相当完好。这是入城政策的成功,也反映了人民对新政权的支持。

人民政府的工作方式

1949 年 5 月 28 日,上海市人民政府宣告成立,陈毅为市长,曾山、潘汉年、韦悫^[21]为副市长。下午 3 时,陈毅带着潘汉年、宋时轮等人来到上海市府大楼,在市长办公室内,陈毅坐在市长的座位上,潘汉年等坐在旁边。国民党上海市代理市长赵祖康^[22]在接管干部的陪同下走了进来,陈毅微笑着同他握手,谦和地招呼他坐在市长办公桌的对面,宣布举行接管上海市政府的仪式。赵祖康将旧上海市政府印信上交陈毅市长,陈毅接过印信并简短致词:“赵祖康先生率领旧市府人员悬挂白旗,向人民解放军交出了旧市府关防印信,保存

了文书档案,这种行动深堪嘉许。期望今后努力配合做好市政府的接管工作,并请赵先生在工务局担任领导。”接着,陈毅又向原市府全体职工发表讲话,希望他们“各安职守,服从命令,办理移交,协助接管,听候人民政府量才录用”。^[23]

上海市人民政府成立后,陈毅、潘汉年等市领导发动群众做好政府工作,并带头广交朋友,联络感情,取得群众的信任。解放伊始,陈毅在百忙中登门拜访了宋庆龄、张元济、陈叔通、颜惠庆、黄炎培、陈望道、沈尹默、周善培等著名民主人士和知识分子,体现了礼贤下士之风。市府陆续召集各阶层代表人物会议,邓小平在当时的一份报告中提到:“在上海,陈毅同志几乎每天参加一个会,甚至两个会,来说明我们的态度和政策,要求通力合作。”^[24]1949年5月31日,上海工人在大光明电影院集会纪念“五卅”运动并成立上海市总工会筹委会,饶漱石、陈毅出席,陈毅的一句“工人老大哥、老大姐们,我们归队来了”,使在场的工人们热烈鼓掌,热泪盈眶,“亲切感,激动感,荣誉感,使命感,阵阵地涌上心头”^[25]。6月2日,市政府召集工商界代表人士座谈,与会代表会前惴惴不安,不知道共产党将怎样对待他们。陈毅在会上解释了政策,他豪爽幽默,诚恳随和,谈吐风雅,使代表们疑惧尽释,如坐春风。6月5日,市府邀集文化界代表座谈,到会162人,陈毅在会上一口气讲了四个小时,他的话深刻、具体而又幽默、风趣。他讲话之后,许多过去从来不在公共场合发言的学者也发了言。据说从此上海的文化界就成了“陈毅迷”^[26]。为了进一步与工商界打交道,陈毅、潘汉年等还应邀出席了刘靖基、荣毅仁等老板的家宴。当时有的干部认为,去资本家家里吃饭会在政治上划不清界线。陈毅说:“共产党不怕帝国主义,不怕国民党反动派,难道对资本家就怕起来了?难道你们不会利用吃饭的机会去了解他们,去对他们做点思想工作?”他带头去了,结果在工商界的上层人士中反响很好。有的说想不到这位叱咤风云的将军竟这样有人情味,有的说这是共产



图 1-4 1951 年 1 月 9 日,在上海市人民政府市长暨市府委员就职典礼上,市长陈毅(左二)、副市长潘汉年(右一)、副市长盛丕华(右二)、委员刘长胜(左一)在主席台上



图 1-5 1949 年 5 月 30 日,上海广大职工、学生等举行盛大游行,庆祝上海解放

党团结工商界的一次感人动作^[27]。潘汉年是个老上海,解放初期负责统战工作,他十分善于与各界人士沟通,许多党外人士把他当作好朋友。这些举动拉近了各界人士与共产党之间的距离。

为了进一步赢得各界人民的支持,上海市人民政府在解放后一年内召开了三次各界人民代表会议。第一次于1949年8月召开,时值反封锁高潮,会议以讨论粉碎敌人封锁,建设新上海,号召推行六大任务为主题。第二次会议在同年12月召开,当时中央号召克服财政困难,会议以讨论推销折实公债与处理私营企业的年终奖为主题,并成立上海市协商委员会。第三次会议于1950年4月召开,当时经济困难已达到相当程度,会议以讨论维持和恢复生产,度过困难,走向好境为主题,并决定组织私营企业的劳资协商委员会。前两次会议的代表是政府指定的,第三次会议的大部分代表是选举产生的。这些会议对于沟通政府和人民的意见,鼓励人民对前途的信心,推行政府政策,起了很大作用。^[28]

要发动群众,还要把群众组织起来。上海解放后第四天就成立了上海总工会筹备委员会。在随后三个月中,这个委员会以党的干部为骨干,广泛吸收职工代表,成立了103个工作组下厂协助工人组织工会。在有基础的地方,通过解放前的地下组织,如人民保安队、护厂队、工人协会、职员协会等,加以巩固并扩大,大刀阔斧地开展工作。在基础薄弱的地方,组织工人临时代表会,吸收各部分工人参加,使积极分子与各部分工人团结在一起,以备将来的民主选举。在过去只有帮会和旧工会组织的行业,如旅馆、浴室、手工业、餐饮业等,因情况比较复杂,一般将原帮会或旧工会头面人物进行教育改造,然后用半年左右时间,召开各级工人代表会议,选出上海总工会、各工厂工会、产业工会,并在一些主要工商业区成立了上海总工会办事处。上海工人迅速组织起来了。与此同时,共产党领导下的其他群众组织也发展得很快。截至1950年5月,上海共101.7万职工中,



图 1-6 1950 年 2 月 7 日,上海总工会成立,图为大会主席台

已有工会会员 81.6 万。新民主主义青年团拥有团员 5 万多,学生联合会有成员 12 万多,上海民主妇女联合会有会员 30 万多。^[29]

工商界也被逐步纳入组织系统。值得注意的是,成立统一的工商业联合会是政府和工商界双方共同的要求。政府方面,对工商界原有的组织如同业公会等,采取稳重的态度。1949 年 8 月,财经接管委员会工商处在一份总结中指出:“对于工商团体,我们采取稳重的态度。在未成立合法组织以前,采用个别人物来往的方法。他们有利于我们活动,我们采取默许。”^[30]然而“个别来往”的方式,于政府方面的工作并不利,因此希望“成立工商联合筹委会,通过这个筹委会来改组各同业公会”。认为“只有利用这一团体及同业公会等,我们才不会孤军作战,才能展开工作”^[31]。工商界方面,出于协调行动的需要,在上海市第一次各界代表会议上提出了筹组上海工商业团体的建议,得到大会通过。于是经上海市人民政府和工商界人士协商,上海市工商业联合会筹备会于 1949 年 8 月 26 日成立,其常务

委员会由盛丕华^[32]、胡厥文、荣毅仁、卢绪章等 23 名人士组成。

在这些新的组织蓬勃发展的同时,解放前的大部分社会组织如帮会、同乡会等则萎缩消亡了。党和政府逐步实现着对各社会组织的有效领导。

人民政府还以廉洁奉公的实际行动和强大的宣传力量,向人民宣传自己的社会政治理想,激发爱国热情。上海人民在经历了一百多年的动荡、屈辱和痛苦之后,从人民解放军和人民政府的所作所为中,看到了中国的新生、上海的希望。他们真心愿意团结在共产党周围,接受领导,共同建设新中国。原来生活在社会下层的人,如上海工人或民间艺人,在解放初期他们的物质生活并没有马上得到改善,但他们的社会地位提高了,工作依然辛苦,但工作已不仅仅是谋生,已被赋予新的意义,那就是为建设新中国出力,他们因此而热情高涨。著名滑稽演员周柏春回忆说,上海解放后,“滑稽艺术有了崭新的生命,我也似枯木逢春,从旧社会的戏子一跃而为新时代的文艺工作者、人类灵魂工程师。一种朴素的翻身感、报恩感促使我产生了要演好戏,反映新生活、表现新人物的强烈愿望”^[33]。青年人则更容易受理想的感召,他们是各种运动中最积极的成员,在上海解放后的最初三个月中,就有两万名上海青年随军南下,参加解放东南和西南的战争,或投考各种军政学校^[34]。一些海外的中国学者和留学生,如谢希德、曹天钦、赵忠尧、高怡生等,从各种渠道得到了国内解放后的情况,为了参加祖国建设,放弃国外的优厚条件,克服种种阻力回到上海。著名工商业者刘鸿生、周作民、徐国懋等,也在党的政策的感召下从香港回到上海。

通过以上一些工作,人民政府将影响力深入到工厂、学校、机关、里弄各基层单位,基本实现全民动员,成功地开展了反投机、反封锁、反轰炸、劳军、公债劝募等各项运动,克服了解放初期的种种困难。

然而,在利用政府机构进行城市的日常行政管理方面,人民政府



图 1-7 1950 年 12 月 4 日,旅美科学家赵忠尧教授(前排右二)等回到上海,受到各界人士的热烈欢迎

需要一个适应的过程。

人民政府的新机构是在旧上海市政府的基础上草创的:秘书处、人事处是在对原秘书处和人事处作相当大的改造后建立的;行政处是改造了原来的总务处;交际处是由原交际科扩组;外事处是原外事室的扩大;房地产管理处是由原中央信托局房屋地产处、苏浙皖区敌伪产业清理处及中央银行产业财务科所并组;高等教育处接管了原教育部所辖专科以上学校,为新设机构;新闻处是合并了原新闻处和社会局新闻杂志管理处扩大而成;劳动局和工商局是拆散原社会局后所分建;直接税局本属原财政部管辖,现移归市府;人民法院是改造了原司法机关后重建;民政、公安(原警察)、财政、教育、卫生、公用、工务、地政各局,都是在原来的基础上成立,逐步予以改造^[35]。要让这些刚刚成立的机构正常运行,需要花大力气进行学习、调查、整顿、改造。但是上海市的领导们没有充足的时间做这项工作,他们

忙于完成中央下达的紧急任务,克服接踵而至的各种困难。由于机构建设滞后,因此,政府机构在第一年的工作中暴露了制度和干部方面的一些问题。^[36]

在制度方面,市府各机构长期缺乏组织规程和工作条例,领导上也缺乏有组织有计划的布置,机构重叠,分工不明。在工作中出现拖、拉、推、公文旅行、本位主义等现象,影响人民政府的威信。各单位之间协调很差,虽然努力工作,但效率低下,陷入了辛辛苦苦的官僚主义。区一级政府迟迟没能建立,使教育、税务等工作不能深入。^[37]

干部的问题,是业务素质差。到1949年年底,市府所属各单位(近郊和公安局未计在内)共有干部14492人,内留用旧员11426人,原地下工作者和新参加的社会干部570人,老解放区干部2496人。其中占主导地位的是老解放区来的干部。各类干部的一般特点是:“老解放区来的是比较能守纪律,刻苦、努力,但缺点是业务知识差,对城市工作不习惯,个别并有自视过高或过低的两面偏向。少数个别也曾有闹地位、不安心工作现象,甚至享乐腐化犯纪律也不是没有。仍需加强教育,严整纪律。地下或社会干部,知识水准较高,但数量太少,他们的政策把握和纪律性则比老解放区干部差,生活亦较松懈。旧员一部分尚肯学习求进步,一般的吃饭观念很强,服务精神低(反轰炸运动中表现尤为明显),贪污腐化亦以旧员为多,并有自以为懂的东西强,而看不起农村来的老干部。又各种干部对业务的钻研工夫一般都很差,旧员随随便便,老干部不重视、不习惯。”^[38]干部的不适应影响了政府机构的业务正常开展。

总之,上海市人民政府成立之初,在工作方式上,偏重全民动员和统一战线,相对忽视了政府机构职能的运用和改善。全民动员的工作方式对机构职能产生了正负双重影响。正的方面是赢得群众对政府的支持,负的方面是分散了干部精力,耽误了日常行政事务。