

本书由中共上海市委党校学术著作出版基金赞助出版

中国共产党领导 体制的历史考察

(1921—2006)

陈丽凤

上海人民出版社

目 录

序 / 1

第一章 党的领导体制的初创

(1921 年 7 月—1927 年 7 月) / 1

一、党的中央领导机构的创建 / 2

二、党的中央工作机构的设置 / 5

三、党的地方和基层领导机构的逐步建立 / 11

四、各级领导机构的职权划分和民主集中制原则的确立 / 15

五、党代会与党委会制度的构建 / 21

六、党内监督制度的最初设计与运行 / 24

七、党的选举制度与干部制度的初步建设 / 28

八、正确认识党与非党组织的关系 / 31

九、经过党团形式实行对非党组织的领导 / 37

结语 / 41

第二章 党的领导体制的健全发展

(1927 年 8 月—1942 年 8 月) / 43

一、中央领导机构的调整：常委集权与废“部”到重新设部 / 43

二、中央军事领导机构的演变 / 51

三、中共中央派出机构——中央局、中央分局的设置与调整 / 56

四、恢复与健全党的地方各级领导系统的努力 / 60

五、建立适合秘密环境的白区工作机制 / 64

六、推进党内民主与集体领导制度建设 / 68

七、党内监督机构设置及其职责权限的重大变化 / 72

- 八、党管干部制度的逐步健全 / 78
- 九、巡视制度的正式建立与运行 / 88
- 十、确立党对军队绝对领导的原则和制度 / 94
- 十一、党的根据地执政体制与党政关系的初步探索 / 100
- 十二、努力建立党与群众组织的正确关系 / 109
- 结语 / 118

第三章 党的一元化领导体制的基本形成

(1942 年 9 月—1949 年 9 月) / 120

- 一、党中央最高权力的集中及其工作机构的调整 / 121
- 二、中央局建制形成大区格局 / 126
- 三、党的地方和基层领导机构进一步建立健全 / 130
- 四、民主集中制与党内各项民主制度的规范与完善 / 133
- 五、中央集权的加强与请示报告制度的全面推行 / 141
- 六、建立党的一元化领导的重大决策及其实施 / 144
- 七、国营企业领导体制与党政关系的初步认识与实践 / 149
- 结语 / 153

第四章 执政党领导体制与一元化领导格局的全面确立

(1949 年 10 月—1957 年 12 月) / 155

- 一、各级党委内部结构与纵向层级形成新格局 / 155
- 二、党的工作机构的加强与特征 / 161
- 三、党代会常任制新构想与民主集中制建设的新规定 / 164
- 四、党内监督体制的重新构建及其局限 / 169
- 五、干部制度建设的新进展 / 173
- 六、确立党对国家事务的全面领导 / 180
- 七、国营企业领导体制由不同形式并存转向全面推行党委制 / 189

八、加强对青年团和工会等群众组织的领导 / 194

九、建立对意识形态领域的系统领导与管理 / 201

结语 / 206

第五章 党的领导体制的集权化演进

(1958 年 1 月—1966 年 4 月) / 208

一、党的各级领导机构建设的集权趋向 / 208

二、集体领导制度的严重削弱 / 212

三、党内监督机构的加强及其体制运行中的缺陷 / 220

四、干部制度建设的继续探索 / 223

五、党政关系的不正常发展 / 231

六、调整党政关系的努力及其失败 / 239

七、党对群众组织的领导逐步陷入误区 / 244

八、党对意识形态领域的直接管理与控制日益强化 / 248

结语 / 257

第六章 党的领导体制的严重病变

(1966 年 5 月—1976 年 10 月) / 259

一、党的中央领导机构的非常态更替 / 259

二、地方各级领导机构的全面瘫痪与恢复重建 / 262

三、党内民主制度遭受严重破坏 / 267

四、干部制度变异发展 / 271

五、一元化领导体制走向极端 / 275

六、党与群众组织关系经历重大曲折 / 280

七、意识形态领域的极左统制及其整顿努力 / 285

结语 / 289

第七章 党的领导体制的恢复与初步变革

(1976年10月—1992年9月) / 291

- 一、党的组织领导结构的恢复性再造 / 292
- 二、民主集中制与集体领导制度化建设新探索 / 299
- 三、党内监督体制的重建与加强 / 306
- 四、干部制度改革的重重大进展 / 310
- 五、党的领导理念与党政关系基本原则的重大转换 / 321
- 六、党政关系的初步调整与变革 / 324
- 七、企事业单位党政关系的改革探索 / 334
- 八、党与群众组织关系的修复与改善 / 339
- 九、意识形态领导体制与管理方式的修正 / 346
- 结语 / 353

第八章 党的领导体制改革的逐步推进

(1992年10月—2006年12月) / 355

- 一、党的各级领导机构的调整与改革 / 355
- 二、民主集中制内涵及其基本制度的新发展 / 359
- 三、党内监督体制的健全与发展 / 366
- 四、干部制度改革的逐步深化 / 375
- 五、按照总揽全局、协调各方的原则改进党政关系 / 383
- 六、加强和改善党对群众组织、社会团体的领导 / 395
- 结语 / 402

后记 / 404

政党的领导体制是一个至关重要的问题。一方面,领导体制及其运行成效本身就是政党领导水平与执政能力的重要标志,另一方面,科学合理、具有活力的领导体制也是提高政党领导水平和执政能力的内在动力和组织保证。因此,改革和完善党的领导体制,成为 20 世纪 80 年代以来中国共产党提出的时代命题。党的十六届四中全会进一步强调,加强党的执政能力建设,必须“以改革和完善党的领导体制与工作机制为重点”。作为执政党建设大格局中的一个重大战略问题,它不仅关系到党的生机与活力的增强,关系到党的执政能力的全面提升,而且关系到整个国家的民主政治建设和改革大局,关系到中国特色社会主义现代化事业的发展。

改革党的领导体制,关键是要弄清领导体制弊端之所在及其形成原因。正如马克思所指出的,对一个时代来说,“主要的困难不是答案,而是问题”。加强这方面的理论研究,找准体制问题的“脉搏”,必须对历史作深远的透视,评判党的领导体制的利弊首先要建立在对这一体制进行深入的历史分析的基础之上。这既需要就某一局部和某一专题做深入的历史解剖,更需要对这一体制的发展变化以及演进缘由进行全方位系统性的历史考察,以免被历史长河中的一朵浪花所迷惑而看不到整条大河波澜起伏、奔腾向前的运动。

尽管这种历史研究因时间跨度长、体系化程度高、内容极其丰富与复杂、史料收集量大而有相当的难度,但其现实意义和学术价值是显而易见的。其一,清晰而动态地展现 80 多年来党的领导体制形成演变的历史轨迹,有助于正确把握和总结其发展的内在规律及其经验教训。这不仅可以为新形势下的改革探索提供一个坚实的出发点,同时对于在已有的理论与实践的基础上推进党的领导体制的改革与完善,找准体制和机制创新的重点、难点、突破点,探寻党在推进依法治国和民主政治建设过程中实现长期执政的体制基础,无疑具有重要的启迪意义

和借鉴作用。其二,党的领导体制演进历程中丰富的制度积累与发展的内在规律既是新时期党内民主制度建设和发展的宝贵资源与财富,又是中国共产党领导规律和执政规律的重要组成部分。因此,这方面的研究将有助于探索党内民主发展的新空间和新境界,并从一个重要方面深化对共产党领导规律与执政规律的认识与研究。其三,党的领导体制的发展演变是与一定的社会历史条件和党的领导目标相生相随的,是一定的社会经济政治生活的产物。同时,经济社会的发展与党的历史任务的变化,必然要求党的领导体制作出与之相适应的变化,而党的领导体制的及时调整与创新将反过来促进经济社会的发展与党的领导目标的实现。两者之间这种历史发展逻辑关系的鲜活展现与正反两方面的经验教训,对正确把握新时期党的领导体制改革的方向与进程,实现党的领导体制建设与中国特色社会主义现代化发展的互动共进具有积极的效应。其四,由于政治敏感性强和受到文献资料的局限,长期以来,中共党史和党建史研究都较少涉及领导体制建设的内容。近年来,党的领导体制的历史研究虽然日益受到关注并取得重大进展,但总体看来,这一方面特别是直接以党的领导体制史为对象,对其进行全面系统梳理与考察的研究,在目前学术界仍然还是一个有待开拓的领域。加强这方面的研究,既可进一步拓宽中共党史研究的视角和空间,充实这门学科的内涵与史料,又可为政治学领域的理论思辨提供逻辑起点和研究基础。

党的领导体制,是中国共产党实施领导活动的组织结构、运行规则、运行机制的总称。其中,领导系统的组织结构是运行规则的载体,运行规则是多重领导系统得以有序运转的制度化设计与规定,是静态形式的制度规范,运行机制则是领导系统内各部分相互作用的过程与方式,是制度规范实际运作状况的动态反映。这三者之间是互相联系、互相依赖、互相作用的统一体。而中国共产党的执政党地位,决定了党的领导体制研究必须抓住两条主线:一是体现党组织自身内部领导关系的体制建设,二是体现党与国家、社会之间领导关系的体制建设。总之,领导体制是领导者与被领导者之间建立联系和发生作用的桥梁和纽带,是党有效发挥作用和实现领导职能的重要体制保证。

正是从上述认知角度使用党的领导体制的概念,本书对 1921 年至 2006 年中国共产党领导体制的历史考察主要围绕三个方面展开:

(1)党的领导结构系统的建立与沿革。包括党的中央、地方、基层各级、各类领导机关的机构设置、组织结构形式、职权规定。其中,由于党的工作机构设置特别纷繁复杂、变化多端,不同地方、不同领导层次又不完全一致,所以本书着重以中共中央和有共性意义的工作机构建设为考察对象,以此反映总体变化的过程。

(2)以民主集中制为基本依据,规范党的领导系统活动的一系列制度法规的形成与演变。包括党代会制度、党委会(集体领导)制度、党组制度、选举制度、监督制度、党管干部制度等以及中央与地方、上级与下级之间相互关系的基本规范,以及这些制度规则的实际运作情况。一般说来,规章制度在党的章程与文献中都能找到成文的规定,而制度规则的实际运行状况远比成文的规定可能赋予它的规则要复杂得多。

(3)党领导国家政权和社会事务的原则与方式的历史演进。包括处理党政关系的基本原则,党与国家权力机关、政府机关、司法机关、军队、企事业单位、群众团体等组织的关系,以及党领导社会意识形态的体制与方式。在此基础上,本书以各级、各类领导机关的相互关系与职责权限问题为考察重点。因为领导机关的职责权限划分,是领导体制中最重要、最核心的问题,它不仅直接关系到党内权力结构是否科学合理,也涉及党政职能的区分、规范以及党领导国家政权的方式问题。而权力的合理配置与党政职能的科学界定,是改革和完善党的领导体制与执政方式的最关键环节。

中国共产党领导体制的建设伴随着党的诞生而开始,至今,已走过了 80 多年的曲折演进历程。期间,有发展和前进,也有停滞与倒退,有成功经验,也有失误的教训。它与中共党史的发展进程紧密联系,但又有所区别。如果说,中共党史发展演变的内在轨迹主要以党的政治路线及其方针政策的重大变化而呈现出来,那么,考察党的领导体制发展演变的历史进程,应以党的领导体制建设过程中的重大变化作为主要依据,而体现其阶段性变化特征的重要标志应当包括:(1)关系到党的领导体制建设的理念与认识的变化;(2)党的领导体制建设的重大举措;(3)党的领导体制建设着力点的变化。据此,本书将中国共产党领

导体制发展演变的历史进程分为 8 个阶段。第一阶段是党的领导体制初创阶段,即从 1921 年 7 月到 1927 年 7 月。这一时期民主集中制原则及其制度化基本框架的建立,表明党的领导体制已略具雏形。第二阶段是党的领导体制健全发展阶段,即从 1927 年 8 月到 1942 年 8 月。随着党的区域执政体制的开创与拓展,推动了党的领导体制建设的全面展开,党的组织领导体系和制度体系在与新的斗争环境的反复磨合中不断调整变化并逐步健全。第三阶段是党的一元化领导体制基本成型阶段,即从 1942 年 9 月到 1949 年 9 月。正是在战争走向空前残酷、激烈的历史背景下,一个横向集权于各级党委、纵向集权于中共中央的一元化领导体制逐步定型。第四阶段是执政党领导体制全面确立阶段,即从 1949 年 10 月到 1957 年 12 月。这一时期,党的各级领导机构的设置及其纵向层级形成新的格局,党的领导制度进一步健全完善,党对国家社会事务实行一元化领导的体制格局全面形成,从而为中国共产党全面执政的顺利实现提供了坚实的组织基础与体制保障。第五阶段是党的领导体制走向高度集权化阶段,即从 1958 年 1 月到 1966 年 4 月。这一时期,党的民主集中制和集体领导原则不断受到削弱以至破坏,党的高度集中从集权于党委集体向集权于书记个人演变,一元化领导原则的基本内涵从反对“党政不分”向肯定“党政不分”演变,党政合一、以党代政的执政方式广泛运行。尽管在 60 年代初,党中央曾试图调整和纠正这些不正常状况,但受到阶级斗争理论和实践错误的严重影响,这种努力最终未能扭转体制发展的高度集权化趋势。第六阶段是党的领导体制严重病变阶段。即从 1966 年 5 月到 1976 年 10 月。其病变的特征主要是:党的领导结构系统全面瘫痪和非常态更替,党的领导制度体系遭到全面破坏与偏废,一元化领导体制畸形发展,由此产生的种种弊端与混乱使整个领导体制充满深刻的矛盾与危机。第七阶段是党的领导体制恢复与初步变革阶段,即从 1976 年 10 月到 1992 年 9 月。党的领导体制开始从“文革”时期的非常态状况向正常状态转换与恢复,这种恢复决不是历史的简单复归,而是伴随着中国共产党人对“文革”惨痛教训与 20 多年来自身领导体制弊端的深刻反省,伴随着对原有体制中高度集权缺陷与问题的初步变革。第八阶段是党的领导体

制改革逐步推进阶段,即 1992 年 10 月迄今。由于党的十四大以来领导体制改革的推进,是以适应社会主义市场经济体制为必然要求,以依法治国为根本方向,以发展党内民主、提高党的执政能力为现实目标,因而这一阶段的改革着力于体制的民主化、法制化、制度化建设,并取得重大进展。当然,上述的历史分期只是作者的一家之言,是否能准确反映党的领导体制发展变化的阶段性特征,期待学界对此问题的争鸣。

作为一项基础性历史研究,其学术生命力必然与史料的丰富扎实、论析的准确公正、整体结构的科学合理紧密联系。为此,本书的写作一直朝着这样一个方向努力:即通过对大量历史资料的发掘、归纳,对 80 多年来党的领导体制形成演变的历程作出比较完整清晰的历史勾勒,对其演进缘由、经验教训、内在规律给予客观、严谨的历史评析与理论概括,并力图从纵横两方面构建起一个能基本反映党的领导体制基本内涵与历史发展的框架体系。虽然因才学素养所限,本书的成果并不一定能完全达到预期的目标,某些方面难免会挂一漏万,但至少作者在写作过程中始终执着于这一学术价值取向,并为此付出了大量的心力。

党的领导体制的初创

(1921年7月—1927年7月)

1921年7月中国共产党的诞生,是开创中国历史新纪元的起点。

中国共产党在创立之初,就制定了通过社会革命推翻资产阶级政权、建立无产阶级专政、实现社会主义和共产主义的奋斗目标。从而为中国人民的解放道路指明了正确的方向。仅仅一年之后,党的二大又进一步指出党在现阶段的革命纲领是:打倒军阀,推翻国际帝国主义的压迫,“达到中华民族的完全独立”,统一中国为“真正民主共和国”。这是当时中国社会其他一切政治派别和政党——包括有十几年革命历史的国民党都没有也不可能提出的彻底的反帝反封建的民主革命纲领。

要实现党的奋斗目标,担负起领导民族民主革命的历史使命,中国共产党不仅需要有正确的纲领、路线和政策,而且需要建立科学合理的领导体制,以便保证党能够有组织、有秩序、有规律地进行领导活动。这是党存在、发展和夺取胜利的一个基本条件。

正因为党的领导体制建设是党的建设中带有根本性的问题,对实现党的有效领导具有重要意义。所以,党从创立之日起,就以俄共(布)为榜样,以马克思列宁主义建党原则为指导,开始了党的领导结构系统及其运行规则的设计和建设。

一、党的中央领导机构的创建

中国共产党作为工人阶级的战斗司令部,成立后的首要任务,就是尽快建立一个有权威的、能够对全党实施坚强有力的统一领导的中央组织系统。

党的第一次代表大会通过的《中国共产党的第一个党纲》,对党的中央领导机构的设置作出了明确规定:在党员人数超过 500,或已成立 5 个以上地方执行委员会时,应由全国代表会议选出 10 名委员组成中央执行委员会。如果上述条件尚不具备,应组织临时中央执行委员会,以应需要。由于当时党员数量少,各地组织尚不健全,党的一大决定暂不成立党的中央委员会,只设立中央局作为中央的临时领导机构。大会选举陈独秀、张国焘、李达组成中央局。^①选举陈独秀担任书记,张国焘负责组织工作,李达负责宣传工作。党的一大后,陈独秀根据中央意见,辞去在国民党广东政府内担任的职务,于 1921 年 9 月返回上海,专任党中央书记,总理党务。

为了促进正式的中央执行委员会的建立,切实领导开展党的各项工作。1921 年 11 月,中央局向全党发出通告,要求“上海、北京、广州、武汉、长沙五区早在年内至迟亦须于明年七月开大会前,都能得同志三十人成立区执行委员会,以便开大会时能够依党纲成立正式中央执行委员会。”^②1922 年 6 月,随着上海、北京、广州、武汉、长沙等地方党组织的相继建立,党中央在发表关于时局的主张、向共产国际汇报工作情况时,开始使用“中央执行委员会”的名称。当然,两种称谓的使用与变化,另一种可能是陈独秀等出于内外有别的考虑。即对党内通告,使用

^① 解放军后勤学院历史学教授王健英认为:一大选出的应是“临时中央执行委员会”。9 月陈独秀从广州回到上海与张国焘、李达会合后,才组成党中央常设机关——中央局。由于临时执委会委员只有三人,因此同时兼中央局委员。(王健英:《一大后中央领导机关考实》,《上海党史与党建》2002 年第 10 期)

^② 《中共中央文件选集》第 1 册,中共中央党校出版社 1989 年版,第 26 页。

“中共中央局”的名义顺理成章,因为中央局负责党中央日常工作。而对全国发表党的政治主张以及向共产国际作出报告,使用“中央执行委员会”的名义则更为正式,也更具有代表性。

1922年7月,党的第二次代表大会正式选举产生了中央执行委员会。陈独秀、张国焘、蔡和森、高君宇、邓中夏被选为中央执行委员,另选出三名候补执行委员。陈独秀被选为中央执行委员会委员长,蔡和森、张国焘分别负责党的宣传、组织工作。同时二大通过的第一个《中国共产党章程》指出:中央执行委员会由全国代表大会选举五人组织之,并选举候补委员三人。中央执行委员会的职权是“执行大会的各种决议,审议及决定本党政策及一切进行方法”。并明确规定:全国代表大会为本党最高机关;在全国大会闭会期间,中央执行委员会为最高机关。党的二大使党的中央领导机构完成了从临时组织形式向正式组织形式的过渡。

党的二大后,党中央在领导工作中深感“中央委员会只有五人”,人员太少。而且“实际上中央委员会里并没有组织,五个中央委员经常不能呆在一起,这就使工作受到了损失”。^①因此曾有增加中央委员、改进中央机构的考虑。但由于党中央驻地的不断更换等原因^②,扩充和改进中央机构的意图未能实现。

1923年6月党的三大不仅成为促进第一次国共合作建立、开创中国革命新局面的起点,而且在确立党中央领导机构的基本体制方面作出了重大贡献。

大会通过的《中国共产党第一次修正章程》的重大变动之一,就是增加了中央领导成员,调整了领导分工。原党章中规定“执行委员会由全国代表大会选举五人组织之,并选举候补委员三人”;现修改为“选举九人组织之,并选举候补委员五人”。原规定委员会“互推委员长一人总理党务及会计,其余委员分掌政治、劳动、青年、妇女等运动”。现改

① 《中共中央文件选集》第1册,中共中央党校出版社1989年版,第167、171页。

② 1922年10月初,鉴于上海的政治迫害日益严重,党中央机关乃迁驻北京。1923年二七罢工失败后,北京的迫害加剧,党中央机关遂又迁回上海。不久因上海的白色恐怖又趋严重,并因准备召开党的第三次全国代表大会,党中央遂由上海迁驻广州。

为“互推委员长一人总理党务,其余协同委员长分掌职务”。^①这一修改虽然提法较为笼统,但显然要比先前合理。委员长不再兼任会计,可以减少行政事务工作,以便集中精力抓全党大事。而且中央领导成员的扩充,也是党的组织扩大和形势发展的需要。

大会制定的《中国共产党执行委员会组织法》,是党的历史上第一个关于党中央组织结构、职权分工、工作制度等的法规性文件。主要内容有:

(1) 明确中央执行委员会“一切行动对大会负责,在两大会之间为本党最高指导机关,管理各区各地方之行动,发行用本党名义之出版物;并管理派遣做青年、妇女、劳工、农民等工作之职员”。

(2) 规定中央执行委员会由九人组成,大会后中央执行委员会第一次会议,即应分配工作,并选举五人组织中央局。其余四人分派各地,赞助该地方委员会一同工作,每星期将所在地情形报告中央局一次。

(3) 明确中央局的职权分工。中央局以中央执行委员会名义行使职权,由执行委员会选出委员长、秘书及会计三人;委员长主持一切中央局及中央执行委员会之会议;秘书负责党内外文书、通讯及开会记录之责任,并管理本党文件;本党一切函件须由委员长及秘书签字;会计在中央监督之下,管理本党财政、行政,并对于各区、各地方及本党一切机关之财政、行政负责。

(4) 规定中央会议制度。中央执行委员会常会每四个月开会一次,中央局每星期开会一次,中央局自己或经中央执行委员四人请求,可召集特别会议;执行委员会一切会议,须由委员长与秘书召集,附加会议日程;中央执行委员会及中央局一切决定,以多数取决;但召集临时全党大会之决议,须以三分之二的多数取决;开全党大会须在开会日期前至少两月通知召集,附寄议事日程草案,并请地方于通知后一月内交齐议案,各地方议案须互换;中央执行委员会报告,在开会一月之前寄与地方。

^① 《中国共产党党章汇编》,人民出版社 1979 年版,第 11 页。

以上这些规定对健全中央领导机构产生了积极影响。虽然这时党还没有明确提出民主集中制的概念,但是这一组织法规已经集中体现出民主集中制的原则。在中央执行委员会内正式设立固定的常务机构中央局,一定程度上改变了党的二大后“中央委员会里并没有组织”的状况。此外,中央执行委员其余四人分派各地,代表中央指导地方党的工作,既有利于党中央的集中统一领导,也有利于密切中央与地方的关系。

1927年5月,党的五大通过的《中国共产党第三次修正章程决案》对党的三大制定的《组织法》作出了一些修订与完善。一是将“中央执行委员会”正式改称为“中央委员会”。二是在中央委员会中设立“中央政治局”。规定中央委员会,选举正式中央委员一人为总书记^①及中央正式委员若干人组织中央政治局指导全国一切政治工作,并选举正式中央委员若干人为中央政治局候补委员。候补政治局委员参加政治局会议时,只有发言权而无表决权,正式政治局委员离职时候补政治局委员依次递补;全体中央委员会议得改组中央政治局。三是在政治局内设立常委会。规定中央政治局互推若干人组织中央常务委员会处理党的日常事务。这样就初步形成了党中央领导机构的基本框架:党的全国代表大会——中央委员会——中央政治局——政治局常委会——总书记,开始确立起中央统一领导的指挥中枢。

二、党的中央工作机构的设置

要使中央成为强有力的中央,不仅需要坚强统一的领导核心,合理设置职能相对完整的工作部门也是重要一环。建立中央工作机构的必要性在党的三大后逐步引起重视。在这之前,党章只明确中央领导成员的分工,除委员长总理党务、抓全面工作外,组织、宣传、出版或党刊等都有专人负责,但并未设立相应的工作机构。陈独秀在党的三大报

^① 党的四大通过的《中国共产党第二次修正章程》将中央执行委员会委员长的职务称谓改为“总书记”。

告中所说的“中央委员会里并没有组织”，不仅指没有常务领导机构，应该也指没有部门工作机构。

党的三大作出关于实现国共合作、建立国民革命联合战线的决议后，党中央开始重视党的自身建设和发展。1923年10月15日，中央局发出通知，决定由党中央和青年团中央共同组成教育宣传委员会。并颁布了《教育宣传委员会组织法》，要求“各区域地方应按该组织法，推定负责人一人为该会委员”。《组织法》规定：教育宣传委员会“政治上的指导直隶于党中央，并对之负责”。其任务是“研究并实行团体以内之政治上的主义上的教育工作及团体以外之宣传鼓动”。^①要求通过编辑、出版和发行《新青年》、《向导》、《中国青年》等刊物以及函授马克思主义理论和组织马克思研究会等方式，普及马克思主义的宣传。

1924年5月在上海召开的中央扩大会议，对中央部门机关的构建提出了具体要求。会议通过的《党内组织及宣传教育问题议决案》明确指出：“必须使我们的党及其各个机关能有更明显的组织形式”。规定中共中央和党的各级委员会均应“分设宣传、组织、工农等部分担责任”，而且“中央的各部之中应当特别注意宣传部和工农部”。“中央宣传部应当在党报上加重党内教育的工作，并且指导马克思主义研究会——这种研究会不要纯粹由知识阶级分子组织。中央工农部应当添一两个工人办事，进行工会的宣传并指导各地方实行组织工会小组（基本队）”。同时强调政治宣传要有全国性的规划，所以中央必须特别设一个主持中央一切机关报的编辑委员会，“以七人组织之其中四人必须在中央所在地”，编辑委员会“只对中央全体大会报告，遇有必要时，更可以向全国大会报告”，这个委员会同时还负责“指导各地参与国民党报纸的同志”。^②扩大会议后，中共中央设立了组织秘书部、宣传报刊部、工农部、出版部，8月又在工农部内增设工会运动委员会，以便专门指导工会运动。

随着国共合作统一战线的形成和全国革命形势的逐步高涨，1925

① 《中国共产党组织史资料》第8卷，中共党史出版社2000年版，第25页。

② 《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社1989年版，第243、245、246页。

年1月党的四大围绕确立无产阶级在民族革命运动中的领导地位这一中心,加强了对中央工作机构的建设。(1)会议针对“中央对于指导地方组织之不力”的状况,决定“新的中央须特别注意设立一有力的中央组织部,实际上真能指导地方之党的组织”。(2)会议认为“党的宣传工作有重新整顿的必要”,决定“为使宣传工作做得完美而有系统起见,中央应有一强固的宣传部负责进行各事,并指导各地方宣传部与之发生密切有系统的关系”。(3)会议强调:“要使工人阶级取得民族革命运动的领导地位,对于职工运动应当特别注意”。决定中央工农部内设立职工运动委员会。(4)会议在《对于出席共产国际第五次大会代表报告之议决案》中表示“本党以后应注意妇女运动并在本党各级委员会下设立妇女部,以专责成”。^①党的四大选出的中央局决定:陈独秀任中央总书记兼中央组织部主任,彭述之任宣传部主任,张国焘任工农部主任。6月中央妇女部成立,向警予任主任,10月由杨之华接任。

党的四大以后,党中央对中央工作机构进行了扩大与调整。1925年10月在北京召开的中央执行委员会扩大会议开始认识到武装工农的重要性,提出:“自五卅以后,中国的潮流已渐由宣传群众、组织群众而近于开始准备武装群众的时期”,要“有组织的去预备武装工人阶级中最勇敢忠实的分子”。并决定“中央之下应有职工运动农民运动及军事运动委员会”。根据这一要求,中央撤销了工农部,设立了中央职工运动委员会和中央农民运动委员会。职工运动委员会于12月在上海正式成立。委员:张国焘、项英、李立三、刘少奇、邓中夏、李启汉、王荷波等。书记张国焘(一说负责人为项英)。农民运动委员会负责人为彭述之。但由于彭述之属于兼职,中央局和宣传部方面诸事繁忙,所以农民运动委员会并未及时建立。1926年7月中央执行委员会扩大会议在《组织问题议决案》中明确指出:上次扩大会议的决议只有一部分已实行,大部分尚未做到,“农民运动委员会至今尚未成立”,要求“此次扩大会后都必须逐渐实行”。8月中央农民运动委员会在上海正式成立。

^① 《中共中央文件选集》第1册,中共中央党校出版社1989年版,第381、376、346、321页。