

新民主主义革命时期
中国共产党党内法规

程维荣 主编

上海三联书店

新民主主义革命时期
中国共产党党内法规

程维荣 主编

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

新民主主义革命时期中国共产党党内法规 / 程维荣主编.

—上海:上海三联书店,2018

ISBN 978-7-5426-6494-5

I. ①新… II. ①程… III. ①中国共产党—法制史—
研究—1919—1949 IV. ①D231

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 217751 号

新民主主义革命时期中国共产党党内法规

主 编 程维荣

责任编辑 钱震华

装帧设计 汪要军

出版发行 上海三联书店

(200030)中国上海市漕溪北路 331 号

印 刷 上海新文印刷厂

版 次 2018 年 11 月第 1 版

印 次 2018 年 11 月第 1 次印刷

开 本 700×1000 1/16

字 数 351 千字

印 张 31.25

书 号 ISBN 978-7-5426-6494-5/D·403

定 价 78.00 元

目 录

绪 论

- 第一节 新民主主义革命时期党内法规的概念与种类 1
- 第二节 新民主主义革命时期党内法规的内容、效力与特征
..... 8
- 第三节 新民主主义革命时期党内法规发展的动因与阶段
..... 13
- 第四节 新民主主义革命时期党内法规建设的基本经验 21

第一章 建党时期——党内法规的萌芽（1921.1~1923.12）

- 第一节 建党背景与建党理论 32
 - 一 中国共产党诞生的历史背景 32
 - 二 中国共产党诞生前的建党思想 35
- 第二节 中共一大《纲领》与二大《党章》 47
 - 一 一大与党最早的《纲领》 47
 - 二 二大与第一部《党章》 57
 - 三 二大通过的相关决议案 69
- 第三节 中共三大前后的党内法规 71

一 三大及其《党章》	71
二 三大及其以后的其他党法	82

第二章 大革命时期——党内法规的探寻（1924.1~1927.7）

第一节 国共第一次合作与中共四大《党章》	86
一 四大之前的党员队伍	86
二 四大的召开与《党章》修订	88
第二节 大革命时期党的组织建设	94
一 党校、党员与支部建设	94
二 关于党内组织与宣传工作的法规	101
三 关于向上级报告工作的党内法规	116
第三节 革命危急关头与中共五大《党章》	120
一 “四·一二”政变后的的严峻局势与中共五大	120
二 五大《党章》与议决案	123
第四节 党内监督机制的初创	132
一 《中央扩大会议通告——坚决清洗贪污腐化分子》	132
二 设立监察委员会的规定	134
三 监察委员会的组成与职能	137
四 特派员制度及其党内法规	140

第三章 土地革命战争前期——党内法规的凸显

（1927.8~1931.6）

第一节 大革命失败后党组织的恢复发展	146
一 组织工作问题系列文件	146
二 关于秘密工作的组织文件	159

第二节 中共六大及其《党章》	162
一 六大的召开	162
二 六大对《党章》的修改	166
三 中央审查委员会的设立	171
第三节 中共六大及其以后党内相关法规	173
一 政治形势与党内关系	173
二 组织制度方面的党内法规	177
三 关于党员干部的规定	206
四 关于宣传工作的规定	211
第四节 关于军事机关与苏区党组织的文件	218
一 《古田会议决议》	218
二 党在军事机关与苏区的组织的决议	220

第四章 土地革命战争后期——党内法规的转折

(1931.9~1937.7)

第一节 党内法规与“左”的影响	224
一 王明“左”倾路线在党内的发展	224
二 巩固与扩大党组织的法规	227
三 党的纪律与监督法规	248
四 “左”倾错误下党的建设的教训	260
第二节 遵义会议与思想路线转折中的党内法规	265
一 遵义会议前党和红军的方针	265
二 《遵义会议决议》	268
三 遵义会议以后中央的决定	276
第三节 抗日民族统一战线方针与党内法规	280

一 瓦窑堡会议与抗日民族统一战线方针	280
二 全面抗战爆发前夕的党内法规	289

第五章 全面抗战前期——党内法规的初步体系化

(1937. 7~1941. 11)

第一节 全面抗战初期党组织的发展	296
一 抗日民族统一战线与独立自主方针下党的壮大	296
二 党中央机关工作制度的规定	303
三 关于党籍与党费问题的党内法规	305
第二节 中共六届六中全会与党内法规	307
一 毛泽东首次提出“党内法规”概念	307
二 刘少奇《党规党法的报告》	310
三 六届六中全会通过的党的机关工作规则	313
第三节 进入抗战相持阶段的党内法规	320
一 《关于巩固党的决定》	320
二 关于党的组织工作与党员的规定	325
三 党的宣传教育工作的文件	338
四 关于干部学习、调查与增强党性的规定	350
五 关于党的工作的其他规定	357

第六章 全面抗战后期——党内法规建设的积极推进

(1941. 12~1945. 8)

第一节 抗战后期形势与中央统一根据地领导的决定	366
一 抗战后期到反攻阶段的形势	366
二 关于机构调整与精简等问题的决定	368

第二节 延安整风运动期间的党内法规	383
一 延安整风运动的背景与全面开展	383
二 整风运动中关于学习与整顿的党内法规	390
三 整风运动中关于党员干部审查的法规	402
第三节 毛泽东建党学说的形成与内涵	409
一 《关于若干历史问题的决议》	409
二 毛泽东建党学说的形成	411
三 毛泽东建党学说的内涵	414
第四节 中共七大及其《党章》	419
一 七大的召开与《党章》修改	419
二 七大《党章》的历史意义	428
第七章 解放战争时期——党内法规与迎接全国革命的胜利	
(1945.9~1949.9)	
第一节 解放区整党工作中的党内法规	432
一 解放区土改与整党工作的开展	432
二 解放区整党法规	437
三 解放区整党工作的基本经验	445
第二节 组织建设与请示报告制度的党内法规	449
一 组织建设的指示与规定	449
二 关于请示报告制度的文件	453
第三节 全国革命胜利前夕的党内法规	470
一 建立中央派出机构与工作委员会	470
二、关于组织与干部问题的规定	475
后 记	489

绪 论

中国共产党是马克思列宁主义和中国工人运动相结合的产物，是中国工人阶级的先锋队。不忘初心，方得始终。中国共产党的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。为此，中国共产党在新民主主义革命时期，进行了长期艰苦卓绝的革命斗争，最终领导中国人民推翻三座大山，建立了新中国。在此期间，中国共产党对建立一个怎样的党，党应该确定一个怎样的纲领与奋斗目标，建设怎样的党内制度，如何规范党组织的活动与党员的行为，进行过积极的探索，形成了初步的党内法规体系，积累了可贵的经验。

第一节 新民主主义革命时期党内法规 的概念与种类

近代中国，天灾人祸，风雨如晦。

各种经济因素、政治力量和文化潮流汹涌澎湃，守旧与创

新、强权与民主、古老传统与新生形态错综交织、碰撞融合，启蒙与愚昧、革命与守旧、进步与徘徊交织替换，爆发出巨大的能量。

无数仁人志士，为了救国救民，为了中华民族的独立与解放，进行了前仆后继、不屈不挠的奋斗。

中国的旧民主主义革命由资产阶级领导，以推翻专制制度、反对外来侵略并实现国家统一、建立资本主义民主、发展资本主义经济为基本目标。中国资产阶级形成于19世纪60年代洋务运动期间及其以后私营工商企业发展的过程中。理论上，中国旧民主主义革命阶段可以追溯到1840年第一次鸦片战争爆发即中国社会逐步沦为半殖民地半封建社会的开端。中国的资产阶级受到帝国主义与封建阶级的排斥，具有爱国、民主甚至革命的强烈追求与动力，同时又与帝国主义、封建主义存在千丝万缕的联系，而与人民群众之间有着剥削与被剥削、压迫与被压迫的利益冲突与阶级矛盾，不能广泛发动甚至害怕人民群众起来革命，因此资产阶级在革命中往往软弱与动摇，唯恐触及自己的利益。这就决定了旧民主主义革命的不彻底性与妥协性。

而中国的新民主主义革命，是中国的资本主义发展到一定阶段，产业工人队伍逐步壮大，马克思列宁主义在中国得到广泛传播的历史条件下开始的。这个革命，具有民族、民主革命的某些特征，与旧民主主义革命相衔接；同时，新民主主义革命又具有其特定的革命目标、领导力量、动力、对象与发展前途。近代中国工人阶级产生于19世纪40至50年代，主要集

中在通商口岸和沿海沿江城市，使用机器生产，代表新的生产关系。到1919年前后，产业工人总数已经发展到大约200万人。工人阶级不占有个人生产资料，具有严格的劳动时间和严密的劳动协作，其某些部分（例如印刷工人、海员等）又具备一定的文化水准与比较开阔的视野，因此工人阶级具有公而忘私、富于斗争精神，又遵守纪律、易于发动与组织的品格。由于饱受帝国主义、封建主义的剥削压迫，在作为工人阶级先锋队的中国共产党的教育和组织下，工人阶级迅速萌发革命觉悟，显示出斗争的彻底性，并且承担起领导革命的重任。同时，中国工人阶级与其所出身的农民和其他贫苦阶级存在天然的联系。新民主主义革命是以中国共产党为其集中代表的工人阶级领导的由广大人民群众参加的、彻底反帝反封建的革命，其领导力量与参加主体的利益根本一致，能够建立广泛的革命统一战线。其前途，则是在中国建立社会主义制度。

因此，新民主主义革命是中国民主革命的崭新阶段。正如毛泽东在《新民主主义论》一文中指出的，“中国革命的历史进程，必须分为两步，其第一步是民主主义的革命，其第二步是社会主义的革命，这是性质不同的两个革命过程。而所谓民主主义，现在已不是旧范畴的民主主义，已不是旧民主主义，而是新范畴的民主主义，而是新民主主义”。^① 新民主主义革命是中国旧民主主义革命与社会主义革命的中间阶段，是中国近代史的重要组成部分。

^① 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第665页。

雄鸡一唱，长夜破晓。1919年五四运动的爆发和1921年7月中国共产党的成立，作为近代中国开天辟地的大事，拉开了新民主主义革命的帷幕。就工人阶级承担起历史重任来说，中国共产党在其中发挥着至关重要的作用。没有中国共产党，工人阶级仍然只是一个自发革命的阶级。

中国共产党从一开始，就表现出与西方政党不同的重要特质：具有鲜明的纲领和严密、坚强的组织纪律。

早在成立初期，中国共产党就已经根据马克思列宁主义建党原则，开始注意制度建党、制度立党的问题，着手试探制定党内的规范。这种规范，形式上类似于国家的法律法规，所以被称为党内法规。建党时期的党内法规规定了中国共产党的纲领、主要任务以及基本制度。虽然由于党还处在幼年时期，党内法规只是初具雏形，然而正是从这一阶段开始，党内法规随着中国共产党的发展壮大，一步一步从稚嫩走向成熟。

根据2012年5月修订的《中国共产党党内法规制定条例》，“党内法规是党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称”。其中，“党章是最根本的党内法规，是制定其他党内法规的基础和依据”。党内法规包括中央党内法规、纪检条规、部门党内法规和地方党内法规。党内法规的名称为党章、准则、条例、规则、规定、办法和细则。

本书所称新民主主义革命时期中国共产党党内法规（以下或称“党内法规”），指1921至1949年期间，中国共产党规定

党的纲领、路线、方针、任务与党内基本制度、党的组织与党员行为的成文的并具有相应效力的各类规范性党内文件。

党内法规的颁布主体分别是：党的全国代表大会；党的中央与地方机关，主要包括：（1）党中央（包括中央委员会与中央政治局、书记处）；（2）党中央主要部门（如组织部、宣传部、军事委员会）；（3）党的中央局（即党的大区委员会，如苏区中央局、中原局等）。

党的中央局（党的大区委员会）的部门、省级及其以下地方党的各级委员会所发布的规范性文件，由其效力层级所决定，本书不作为党内法规。

根据其名称，党内法规的种类大体包括：（1）党章。从党的二大到七大，历次党的全国代表大会均制定或修改《党章》。党的纲领，如1921年7月中共一大通过的《中国共产党第一个纲领》，也带有早期党章性质。（2）党法。较多时候称条例。如1923年6月中共三大《中央执行委员会组织法》、1931年5月《中央巡视条例》、1937年5月《保守党内秘密条例》。（3）党的决定、决议、决议案、议决案。如1927年八七会议《党的组织问题议决案》、1931年5月《关于苏维埃区域党的组织决议案》、1941年8月《关于调查研究的决定》。（4）党的通告、通知。如1927年8月《中央通告第三号（建立党内交通网）》、1930年4月《中央通知第一〇九号（关于实行党员候补制）》。（5）其他，包括指示、指示信、办法等。这类规定通常针对某一方面或某一项具体工作，但只要涉及党的路线方针与制度，在一定时期具有党内约束力，党组织和党员必须遵循

的，也是党内法规。如1933年8月《给苏区各级党部的指示信》、1940年1月《关于干部学习的指示》、1940年8月《关于对内奸及不良分子的处理办法》等。

党的通告、宣言、决议、指示信等，如果内容不针对党内，而是针对党外的方针、政策、策略、工作方法的，例如党中央关于工人运动、农民运动、学生运动的决议，关于战役、战术问题的决定，关于青年工作或妇女工作的指导意见等，本书不作为党内法规。党内针对特定地区、特定事务与短期有效的决定、通知、领导人讲话等，如果没有普遍的规范性，本书也不作为党内法规。

党内法规与党的一般文件的区别主要是：（1）党内法规的内容针对党内，党的一般文件可以针对党外，如各类政治、经济、文化、军事、统战、国际等方面的工作。（2）党内法规由党的中央机关及其主要部门、较高层次的党的地方委员会所制定、颁布；党的一般文件可以由这些主体制定颁布，也可以由较低级的党组织，如党的地委、县委，企业、学校等的党组织所制定颁布。（3）党内法规在党内具有一定时期、一定范围的规范性，党的相关组织和党员必须遵循。党的一般文件不一定有规范性，可以不明确行为规范，例如仅仅是分析形势，或者笼统提出任务、策略，更多地体现出原则性与概括性。

党内法规与国家法律具有不同的性质与特征。主要表现在：（1）国家法律的基本依据是宪法，党内法规的基本依据是党章及其所反映的党的性质、路线与方针。执政党的党内法规往往对国家法律产生重要影响。（2）国家法律由具有立法权的

国家机关所制定。这种国家机关，主要是国家的中央权力机关，也可以包括中央行政机关与地方较高层次的权力机关与行政机关。党内法规的制定机关一般是党的中央机关及其主要部门，以及较高层级的党的地方委员会。(3) 国家法律通常以宪法为中心，包括法律、法规（又可以分为行政法规与地方性法规）、政府规章等层级，其规定具体、细致，共同构成一个国家的法律体系。党内法规以党章为中心，包括党法、决议、通告等，往往采取“文件”的形式，其内容大多包括形势、问题、应对原则与具体规范或对策等，部分党内法规的体系与内容相对概括、灵活。(4) 国家法律具有普遍的规范性，是公民的起码行为准则，公民包括党员必须遵循；党内法规是公民中特定的党员群体的行为准则。两者内容有重合，也有不一致。党内法规体现了较高层次的道德要求与行为准则，其规定一般严于国家法律。中国共产党由工人阶级与其他革命阶级的先进分子所组成，党员具有高度的革命觉悟与自觉性。在社会主义革命与建设时期，作为执政党，中共党员不但应该自觉遵守国家法律，而且必须遵循党内法规，但不能要求其他公民遵循党内法规。(6) 国家法律一般都采取规范的条款形式。党内法规，除党章以外不一定采取条款的形式，有的分为若干部分，其下罗列若干条（点）；有的只列若干条（点）；有的全篇不分条（点）；也有的采取比较规范的条款形式。因此，部分党内法规与党的一般文件形式上区别不大。(7) 国家法律通常以报刊或广播的途径，或者通过出版法律单行本或法律汇编的形式公布于众。党内法规取决于其内容及当时的社会环境，多数只

在党内公布，有时候实行不同层级的保密。(8) 国家法律具有国家强制力，违背国家法律的行为，根据其性质不同要受到法律的惩罚，可能是民事处罚、行政处罚，也可能是刑事制裁。违背党内法规的，首先要受到党内法规的处罚。除此以外，如果同时违背国家法律，还应该移交司法机关，受到国家法律的处罚。

新民主主义革命时期，中国共产党在除国共合作的若干时期以外的大多数阶段，与当时处于中央政府地位的北洋政权与国民党政权根本对立，基本处于地下状态或者武装斗争状态。中国共产党的宗旨与任务是进行新民主主义革命，走农村包围城市、土地革命、武装夺取政权的道路推翻反动政府、建立革命政权与新的社会制度。因此，中国共产党党内法规与当时代表帝国主义、大地主大资产阶级利益的国家法律之间是截然对立的性质，不能简单用一般的政党与国家的关系来说明。

第二节 新民主主义革命时期党内 法规的内容、效力与特征

新民主主义革命时期中国共产党党内法规数量众多。本书只选择党章和其他一些在各个阶段有代表性的党内法规加以介绍与论述。

新民主主义革命时期党内法规的内容，主要包括四个方面：(1) 党在一定时期的纲领、方针、政策与策略；(2) 党的组织制度；(3) 党的部门工作（组织、宣传、基层等方面的活

动)规则;(4)党员纪律。

新民主主义革命时期中国共产党各类党内法规,除了党章由党的全国代表大会制定与修改,在全党具有最高效力外,其他各类与制定主体之间往往没有严格的对应关系,其发布对象可以是全党,也可以是党的部分组织或部分党员,各类党内法规之间的效力等级关系不一定十分明确。党中央可以制定“条例”(如1934年3月《苏区党团组织与工作条例》),也可以作出“决议”(如1931年8月《关于干部问题的决议》)、发布“通告”(如1930年6月《中央通告八〇号(建立秘密工作)》)、作出“指示”(如1940年8月《关于审查干部问题的指示》);中央组织部也可以发布“通告”(如1926年1月《中央组织部通告第二号(加强支部工作与组织统计工作等)》),中央宣传部也可以发出“指示”(如1940年10月《关于大后方党的干部教育的指示》)。中央政治局可以发布“决议”(如1931年1月中央政治局《关于党报的决议》),党的中央局也可以发布“决议”(如苏区中央局1933年1月《关于巩固党的组织与领导的决议》),等。一般地说,判断一部党内法规的效力范围与等级并非依据其名称,而是依据其制定主体的等级。

在新民主主义革命时期,由于党内监督制度不够健全,违背了党内法规应该受到什么惩处,如何实施惩处,多数时候并没有严格具体的条款。

根据二大《党章》规定,各级党组织或其党员对于上级的命令“有抗议时”,“得提出于全国代表大会或临时大会判决;但在未判决期间仍须执行上级机关之命令”。