

全面抗战时期刘少奇关于党内 法规建设重要论述研究

张天昊 王永昌*

摘 要：刘少奇关于党内法规建设的重要论述是刘少奇党建思想的重要组成部分，也是中国共产党党的建设理论的重要内容。全面抗战时期，在推进党的建设伟大工程的探索中，在总结反思党的建设经验教训的基础上，刘少奇提出党内法规建设要以党章为统领，坚持和完善民主集中制，兼顾党的原则上的严肃性与灵活性，坚持制度刚性与道德养成相统一，在党内法规建设的理论和方法方面形成了一套比较系统、符合实际的理论。这些重要论述为通过党内法规增强党在抗战中的领导力提供了思想指引，推动了全面抗战时期党内法规理论和实践的发展，提高了党的建设制度化水平。

关键词：全面抗战时期 党内法规建设

全面抗战时期，中国共产党人在总结前期党的建设经验教训的基础上，加强制度建设，颁布了一系列关于组织、宣传、纪律、军事等方面的党内法规，不断推动党的建设向更高水平迈进。作为党内公认的党建理论家，刘少奇在党内法规建设方面贡献了较为系统的理论观点，其关于党内法规建设的论述是刘少奇党建思想的重要组成部分，也是中国共产党党的建设理论的重要内容，对加强党的建设，健全党内法规制度，增强党组织领导力、凝聚力、战斗力产生了深远影响。

* 作者简介：张天昊，国防科技大学文理学院硕士研究生；王永昌，国防科技大学文理学院军队政治工作系主任、副教授。

收稿日期：2021年10月8日；定稿日期：2021年12月13日。

一、全面抗战时期刘少奇关于党内法规建设重要论述的形成背景

刘少奇关于党内法规建设的论述在党领导军民抗击日寇的浴血奋战中逐步发展,在推进党的建设伟大工程的历史探索中逐渐完善,在总结反思党的建设经验教训的过程中日益成熟。

(一) 推进党的建设伟大工程,成为抗战中流砥柱的迫切要求

为进一步强化中国共产党在抗日战争中的中流砥柱作用,毛泽东在《〈共产党人〉发刊词》中提出要“建设一个全国范围的、广大群众性的、思想上政治上组织上完全巩固的布尔什维克化的中国共产党”^①,并将建设这样一个马克思主义政党的任务称为“伟大的工程”。加强党的建设是党对革命实践的经验总结,是强化党对抗日民族统一战线领导的客观需要,是夺取抗战最终胜利的根本保证。党的建设水平提高离不开党内法规提供的制度支撑,但党的一大至六大通过的党纲党章和决议案中还没有明确中央和各级党组织工作规则的内容,党中央的权威严重缺乏法规制度的保障,与当时迅速兴起的全面抗战形势很不适应。^②由于当时受关门主义错误思想的影响,党内法规建设指导思想出现偏差,例如,在发展党员方面,害怕富农、小资产阶级等加入进来。《中央通告第五十九号——为巩固与发展党的无产阶级基础》提出:“农村的党应认定雇农是党在乡村中的无产阶级基础,党的发展应向着雇农、贫农,要特别着重于雇农及手工业工人。富农必须坚决的排斥出党。”^③1931年刘少奇回国后,结合自己早先从事工人运动的经验,对关门主义进行多次批判,他在《肃清关门主义与冒险主义》中指出:“这种关门主义与冒险主义的错误,就成了党的主要危险。”他强调:“广泛的民族革命统一战线,成为我党领导中国革命到胜利之路的中心问题和主要关键。”^④并将这一观点贯穿到其关于党内法规建设的论述中。全面抗战爆发后,时任中共北方局书记的刘少奇领导建立华

① 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第十六册),中央文献出版社2011年版,第674页。

② 参见张东明:《新中国成立前刘少奇在党内法规建设上的重要贡献》,载《党史文汇》2019年第8期。

③ 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第六册),中央文献出版社2011年版,第663页。

④ 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第十三册),中央文献出版社2011年版,第67页。

北敌后抗日根据地。当时为贯彻抗日民族统一战线政策，各抗日根据地陆续建成了“三三制”政权，但组成人员成分复杂，管辖区域较广，这对敌后抗日根据地党组织的建设提出了新的要求。以1937年在华北建立的晋察冀根据地为例，该根据地以阜平、五台为中心，领导四个军分区，覆盖地域较为广阔。1938年1月晋察冀边区军政民代表大会召开，参加此次会议的人员结构复杂，出身背景差别很大，有中共党员、国民党员、工农、开明绅士等，还有蒙古族、回族等少数民族和宗教人士参加。刘少奇认为，政权能否巩固，根据地能否发展，关键在于较好的党组织建设。^①刘少奇在《关于晋察冀根据地工作给聂荣臻、彭真的信》中指出：“在你们那里党的组织任务，应该主要是巩固与严密党的组织和教育训练新党员。”^②1938年9月15日，他在中共中央政治局会议上作了北方局工作报告，总结抗战以来党在华北的工作，把党的建设作为一个重要问题提出来，也把党内法规建设作为党的建设的重要组成部分提了出来。^③

（二）加强党的集中统一和团结，夺取抗战胜利的现实需要

党的集中统一和团结是党领导广泛的抗日民族统一战线、加强敌后抗日根据地建设、有效开展游击战争、夺取抗战胜利的保证和基础。遵义会议确立了毛泽东在党中央和红军中的领导地位，加强了党的集中统一和团结，但仍有部分党员干部违反党的纪律，对党的集中统一造成恶劣影响，破坏全党的团结。刘少奇敏锐地注意到：“国际说，现在中共公开了，日寇企图进行破坏挑拨，工作的分散，容易发生领导同志中的关系不好，这值得我们很大的注意。同时要提高各级党部的团结。”^④刘少奇对王明为首的在抗日民族统一战线中放弃领导权的错误思想进行了坚决抵制。西安事变后，针对全国抗日民族统一战线迅速发展过程中出现的国共“无条件的统一”思想，刘少奇撰写了《论左派》一文，并在1937年5月举行的中国共产党苏区代表会议上，再次强调争取全国民主统一战线与党在统一战线中的领导权，是国共合作新阶段的中心问题。^⑤1937年11月，王明回国后盲目照搬共产国际指示，主张“一切服从统一战线”和“一切经过统一战线”，对以蒋介石为首的国民党抱有不切实际的幻

① 参见唐莲英：《论刘少奇抗日根据地政权建设思想》，载《军事历史研究》2005年第4期。

② 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第十五册），中央文献出版社2011年版，第515页。

③ 参见张东明：《新中国成立前刘少奇在党内法规建设上的重要贡献》，载《党史文汇》2019年第8期。

④ 金冲及主编：《刘少奇传》，中央文献出版社1998年版，第336页。

⑤ 参见樊宪雷：《刘少奇与中共七大主题的深化》，载中国共产党新闻网，<http://dangshi.people.com.cn/n/2015/0629/c85037-27222935-2.html>。

想,没有认识到党领导广大人民进行的抗日游击战的战略作用。王明在十二月会议上对刘少奇提出批评,说他“过分强调独立自主”“把独立自主提得很高,把整个问题都提到独立自主”。^①他还指名批评刘少奇在《抗日游击战争中的若干基本问题》一文中所提的要求过高、过多,认为不应提出改造旧政府机关,在山西等地区仍应维持旧县政府和旧县长,不能成立抗日人民政府。^②王明任中共中央长江局书记时,拒不执行中央指示,藐视政治纪律,大力推行右倾机会主义路线,不利于党的集中统一和团结。王明未经许可发表《中共中央对时局的宣言——巩固国共两党精诚团结,贯彻抗战到底,争取最后胜利》,他还在抗日救国十大纲领颁布后,擅自提出另外六大纲领,即“统一指挥、统一纪律、统一武装、统一待遇、统一作战计划”。在思想上,部分党员干部对于中国革命实际和规律了解不够深入,不善于将中国革命现状与马列主义理论结合起来,存在宗派主义、个人主义、教条主义等错误思想。国内思潮鱼龙混杂,当时流行的“速胜论”使部分党员对抗战时局产生了不切实际的侥幸心理。王明在《坚持抗战国策克服投降危险》一文中表现出了对抗战形势盲目乐观的态度,他认为:“我们已经抗战两年,我们差不多已走了整个抗战和取得胜利道路的一半。”^③“亡国论”使一部分党员产生了悲观消极情绪。为加强党的集中统一和团结,刘少奇结合自己与王明斗争的经验,从加强党内法规建设方面进行了理论探索。他认为:“要保证党的团结与统一,除政治上思想上之统一外,条文上亦应规定法律上非团结不可,以避免个别人破坏党的团结与统一。并以此党规与党法去教育同志。”^④党内法规要能够统一规范各级领导机关的工作,消除党内某些“人治”现象,强化党的集中统一和维护党内团结,依规严肃惩处党内的野心家、阴谋家。

(三) 吸取国民党溃败的深刻教训,加强党内法规建设的应有之义

“卢沟桥事变”之后,面对侵华日军的攻势,国民党军队节节败退,时任中共中央北方局书记的刘少奇清楚地认识到这一系列军事溃败与国民党未制定出强有力的法规,党部虚弱乏力,无法对党员施加有效的约束,党员组织意

① 樊宪雷:《刘少奇与中共七大主题的深化》,载中国共产党新闻网, <http://dangshi.people.com.cn/n/2015/0629/c85037-27222935-2.html>。

② 参见中共中央党史研究室:《中国共产党历史(1921—1949)》(第1卷),中共党史出版社2011年版,第515页。

③ 《关于抗战“速胜论”的几点辨析》,载壹学者网2016年7月20日, <http://www.1xuezh.com/WeMedia/WeMediaContent?id=93>。

④ 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第十五册),中央文献出版社2011年版,第749~750页。

识、战斗意识弱化密不可分。时任国民党中央执行委员和山东省党部常委的韩复榘数次违抗上级军令,为了保留实力,当日军对山东发动进攻时,采取不抵抗政策,主动放弃了黄河泰山天险,丢了济南。刘少奇这样形容当时的形势:“黄河以北的一些军政领袖,则企图逃跑到黄河以南去躲避战争。”^① 国民党党部被阎锡山、韩复榘等地方实力派虚置架空、限制打压,软弱无力,无法有效开展党务。以华北地区为例,正是由于国民党党组织在华北地区的虚弱,造成了全面抗战爆发后国民党无法胜任领导华北抗战的重担。^② 国民党党部组织松散、凝聚力差,难以吸引优秀的青年,且有的地方党部被撤销,如河北和平津,这使得党部被撤销地区的党员失去组织依靠。国民党党部的建设发展缺乏完备的组织、纪律等法规规范,难以有效约束党员,“一般党员没有了组织束缚,更是树倒猢猻散”^③,党员流失严重。通过对比两党在华北地区的总体实力,刘少奇指出:“我党已是华北最大的政党。”^④ 在吸收党员方面,国民党缺少科学严密的组织法规,盲目地简化入党程序,降低入党审查门槛。1938年国民党临时全国代表大会后,国民党废止预备党员制度。^⑤ 国民党在发展党员时强行给各级党部摊派入党指标,一味盲目地追求数量,忽视发展党员的质量。

国民党在党组织建设上暴露出的弊端为中国共产党强化自身建设、制定科学的党内法规提供了镜鉴。刘少奇任北方局书记时,着力恢复和开展华北地区党的工作,他吸取了国民党党部虚弱无力、部分高级党员干部无组织无纪律的反面经验,认识到为巩固党组织,党规要能够对党员的思想、行为进行强有力的规范和约束,严格党的各项生活制度,防止出现凌驾于组织之上的党员,确保“个人服从组织,少数服从多数,下级服从上级”^⑥。全面抗战爆发时,党员队伍仅有4万余人。^⑦ 为适应规模日渐扩大的全面抗战形势,党员的数量急剧攀升。为避免出现国民党在党员发展方面的混乱粗放,中国共产党需要有严格的法规制度,对党员接收、审查、教育等工作进行规范和控制,统筹兼顾发

① 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第十四册),中央文献出版社2011年版,第678页。

② 参见刘志鹏:《潜伏与虚弱:全面抗战爆发前后的华北国民党》,载《福建论坛(人文社会科学版)》2016年第2期。

③ 王英维:《1935—1945年的河北省国民党》,河北师范大学2005年硕士学位论文。

④ 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第十四册),中央文献出版社2011年版,第678页。

⑤ 参见王颖:《抗战时期国共两党基层党组织建设比较研究》,东北师范大学2015年博士学位论文。

⑥ 金冲及主编:《刘少奇传》,中央文献出版社1998年版,第336页。

⑦ 参见匡宁、徐晓莉:《试论抗战时期党的组织建设》,载《传承》2008年第7期。

展党员的量与质。这些客观情况促使刘少奇对党内法规建设原则,尤其是对有关党员“入口关”和思想教育的法规进行了深入思考。正如他在总结白区工作经验时所指出的:“各地党部应当在中央帮助下迅速恢复起来,并且谨慎的认真的发展党员。”^①针对发展党员应把握的原则,刘少奇主张:“(1)提高新党员入党的条件,新党员要经过候补期的考查(工人可不经);(2)加紧对于党员的政治理论教育。”^②

二、刘少奇关于党内法规建设重要论述的主要内容

全面抗战时期,刘少奇在党内法规建设的理论和方法方面形成了一套比较系统、符合实际的理论,体现了中国共产党党的制度建设理论的发展和成熟。抗日战争时期,中国共产党的领导人有时根据特定语境,将党内法规称作“党规党法”“党的法规”等。刘少奇在《党规党法的报告》中使用了“党规党法”的称谓,在《论党》中使用了“党的法规”的提法。刘少奇提出的“党规党法”“党的法规”这两个概念与“党内法规”概念之间具有一脉相承的紧密逻辑关系。

(一) 党内法规建设要以党章为统领

刘少奇在《论党》一文中指出:“党章,党的法规,不仅是要规定党的基本原则,而且要根据这些原则规定党的组织之实际行动的方法,规定党的组织形式与党的内部生活的规则。”^③党章凝聚着党在指导中国革命斗争中所积累起来的极端丰富和重要的经验,包含了经过长期革命实践检验的正确组织原则,体现了全体党员的意志。全面抗战时期,刘少奇在党章制定和修改方面,作出了重要贡献。关于党章总纲,刘少奇认为党章总纲要明确好关键性、全局性、原则性的内容,提供正确的建党路线,引领规范其他党内法规建设,推动党建水平的全面提高。他强调党章的总纲首先应明确党的性质,即党是坚持马列主义的无产阶级政党,代表中华民族和人民的利益,在现阶段为实现中国的新民主主义制度而奋斗,终极目标是实现共产主义。^④党的总纲要明确党的指

^① 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第十四册),中央文献出版社2011年版,第252页。

^② 《刘少奇选集》(上卷),人民出版社1981年版,第316页。

^③ 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第二十二册),中央文献出版社2011年版,第375页。

^④ 参见本书编委会编著:《中国共产党历次党章汇编(1921—2017)》,中国方正出版社2019年版,第149~150页。

导思想，刘少奇指出：“党章的总纲上确定以毛泽东思想作为我党一切工作的指针，在党章的条文上又规定：努力地领会马克思列宁主义、毛泽东思想的基础，是每一个共产党员的义务。这是我们这次修改的党章一个最大的历史特点。”^① 党的七大把毛泽东思想确立为全党的指导思想，并庄严地写入党章，这充分体现了党章是我党指导思想的法规载体，通过以加强党章建设为重点，推动思想建党，凝聚共识，增进团结。刘少奇主持制定的七大党章明确了一系列党内法规建设的基本原则和主干内容，彰显了党章在党内法规建设中的统领地位。刘少奇在《论党》中对发展党员、党员的义务与权利、党的基础组织建设、奖励与处分等方面作出了明确规定并进行了详细论述。这些内容是制定巩固党组织、发展党员方面的法规所需遵循的基本原则和主要内容，“在发展党员之前，必须向群众中的积极分子宣传党的纲领与政策，宣传党章”^②。七大党章还对干部问题进行了阐述，对干部在中国革命中的重要性、干部类别区分、团结干部的方法、选拔干部的标准等方面进行了规范，这些内容为党的干部法规的制定指引了方向。

强调党章在党内法规建设中的统领地位，是统一全党行为、领导全国抗战的需要。正如刘少奇所讲：“全党应该在毛泽东同志提出的政治方针与组织方针之下，根据本大会通过的新的党章，迅速地、严格地整编自己的队伍，磨炼自己的组织上的武器，以便全党都能毫无遗憾地去率领最广大的人民群众克服一切困难，争取历史上空前伟大的胜利。”“我们大会通过的党章，将是一个能够保证中国民族与中国人民获得胜利与解放的党章。”^③

（二）党内法规建设要坚持和完善民主集中制

民主集中制是党的根本组织原则和领导制度。在全面抗战时期，党内法规建设坚持以民主集中制为核心，以完善党的组织法规为主要抓手，强化党组织建设，统一抗日根据地党的领导及调整各组织间的关系。1938年六届六中全会，刘少奇作《党规党法的报告》时指出：“个人服从组织，少数服从多数，下级服从上级，一切领导集中于中央，此为党的民主集中制。”^④ 在会上，他

① 本书编委会编著：《中国共产党历次党章汇编（1921—2017）》，中国方正出版社2019年版，第149～150页。

② 本书编委会编著：《中国共产党历次党章汇编（1921—2017）》，中国方正出版社2019年版，第180页。

③ 本书编委会编著：《中国共产党历次党章汇编（1921—2017）》，中国方正出版社2019年版，第228页。

④ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第十五册），中央文献出版社2011年版，第753页。

还对由他主持起草的《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》《关于各级党委工作规则与纪律的决定》《关于各级党委暂行组织机构的决定》三个文件作了说明：“这几个文件在六中上通过也是党组织建设之一，保证按民主集中制来建设我们的党。”^① 党内法规要为坚持民主集中制提供法规支撑，把坚持和完善民主集中制贯穿到党的建设全过程。刘少奇认为：“如果不认真实行民主集中制、不保持严格的无产阶级的组织性和纪律性，就不可能完成我们所提出的任务、解决我们所面临的问题。”^② 关于民主集中制中的“民主”与“集中”的辩证关系，刘少奇认为：“党内民主的集中制，照党章规定，即是在民主基础上的集中和在集中指导下的民主。”^③ 七大党章专门列出一节对党内民主集中制展开了专门论述，第一次定义了民主集中制的概念，即“民主基础上的集中和集中领导下的民主”^④，对民主与集中的内在联系给予了明确说明。其中，党内的集中以发扬党内民主为前提，要充分贯彻群众路线，在研究讨论指导方针与决议、开展党内选举等方面要发扬民主精神和作风，调动广大党员积极参与其中。刘少奇发现党内某些领导干部存在一种反民主的个人专制主义倾向。“他们认为党的法规和决议，是为那些普通人写的，而不是为他们这些特殊的领导人写的。”^⑤ 他认为这种藐视法规的错误倾向与党的民主集中制格格不入，毫无共通之处，应该完全肃清。

在党内法规建设中，他强调要严格贯彻民主集中制，坚持集中指导下的民主，维护制定主体权威。他指出：“党章必须在党大会上修改，六中无此权，故只予以补充，七次大会再予党章以大的修改。”他还对中央文件签发作出了规定：“如无中央及政治局、书记处之委托，中央委员不能代表党发表文件。”“凡用书记处名义发表的文件等等，须一般有过半数书记处的成员签名及同意。”^⑥ 刘少奇主张立规前要经过充分的讨论酝酿，扎实筹备。“一切决议和法规的制订，是经过充分准备和仔细考虑的。”^⑦ 刘少奇第一次明确指出：“党内

① 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第十五册），中央文献出版社2011年版，第750页。

② 张东明：《新中国成立前刘少奇在党内法规建设上的重要贡献》，载《党史文汇》2019年第8期。

③ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第二十二册），中央文献出版社2011年版，第422页。

④ 崔言鹏：《抗战时期中国共产党党内法规建设研究》，中共中央党校2019年博士学位论文。

⑤ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第二十二册），中央文献出版社2011年版，第423页。

⑥ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第十五册），中央文献出版社2011年版，第750~752页。

⑦ 《刘少奇选集》（上卷），人民出版社1981年版，第359页。

民主的集中制，即是党的领导骨干与广大党员群众相结合的制度，即是从党员群众中集中起来，又到党员群众中坚持下去的制度。即是反映党内的群众路线。”^① 因此，坚持民主集中制，实质上就是坚持群众路线。^② 要广开言路，尊重并善于吸取群众的意见建议，即“领导机关的决议、指示，应该允许下级和党员提出意见，提出怀疑，提出修改。如果是决议、指示真有缺点和错误，应该接受下级意见加以修正，如果是下级的意见不对，也应很好解释，把思想弄通，而决不可对下级加以错误的打击”^③。

（三）党内法规建设应兼顾党的原则上的严肃性与灵活性

刘少奇认为党的原则上的严肃性体现在“无产阶级的先锋队，不独与其他一切阶级应该分清界限，就是与本阶级的群众也必须分清界限”^④。这就是说，我们党要在思想、政治、组织、纪律等方面彰显先进性，与非无产阶级思想划清界限。在党内法规建设中坚持这一严肃性体现了刘少奇对建章立制的高标准，严要求。以党章为例，刘少奇指出，“在党章上强调了原则上的严肃性”^⑤。七大党章将党员的义务和权利固定下来，制定相应的奖惩规定，激励广大党员争先创优，充分发挥先锋模范带头作用，进而保持和发展党的先进性和纯洁性。保持严肃性，离不开党纪约束规范。刘少奇曾谈道：“六中全会时我写的党规党法是强调纪律的。”^⑥ 党内法规要切实为加强党的纪律建设提供保障，有效规范党组织和党员，凸显严肃性。刘少奇注重通过党内法规来教育引导广大党员严格遵守组织纪律，确保党的组织路线落实落地，进一步加强党的建设。他在《党规党法的报告》中主张将《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》《关于各级党部工作规则与纪律的决定》《关于各级党委暂行组织机构的决定》这三部党内法规“发出教育全党同志，为党的建设的一课。”^⑦

关于灵活性，刘少奇对其内涵进行了具体阐释：“为了前进，在一定的具体情况下，它必须善于向自己的同盟者和群众作具体的有益的让步、妥协和等

① 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》（第二十二册），中央文献出版社2011年版，第422页。

② 参见张晖：《论刘少奇建党思想及其当代意义》，载《理论学刊》1999年第1期。

③ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》（第二十二册），中央文献出版社2011年版，第430页。

④ 本书编委会编著：《中国共产党历次党章汇编（1921—2017）》，中国方正出版社2019年版，第226页。

⑤ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》（第二十二册），中央文献出版社2011年版，第456页。

⑥ 张东明：《新中国成立前刘少奇在党内法规建设上的重要贡献》，载《党史文汇》2019年第8期。

⑦ 参见中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》（第十五册），中央文献出版社2011年版，第753页。

待。它必须绕过横在革命道路上的一切暗礁，必须善于配合人民群众的根本利益与部分利益，配合各种斗争形式与组织形式。也就是说，它决不应该使自己的原则上的严肃性与宗派主义、孤傲态度相混淆。”^① 针对灵活性的重要性，刘少奇指出：“我们党必须有原则上的严肃性，但在实施原则时的具体工作中又必须有高度的灵活性”。^② 党内法规建设是贯彻实施党的原则的具体工作之一，因此立规时需要有高度的灵活性，因地制宜，及时更新。以党章为例，刘少奇在《党规党法的报告》中，针对“为何要党规党法以及组织决定”提出了三个重要理由。其中第一个理由就是：“我们党章是很早规定出的，现有许多新的情况发生，所以需要六中有一决定。”^③ 在七大之前使用的党章是六大修订的，截至七大召开时已有17年，党情国情都发生了很大变化；六大党章的可操作性不强，部分内容脱离实际；党根据革命发展进程提出了新的政治任务，并且有大量的革命斗争经验需要去总结完善，制定新的党章。在扩大的中共六届七中全会上，刘少奇对修改党章的经过及有关问题作了说明，他指出：“党章照顾了现在和将来，一方面肯定了严肃性，另一方面允许了灵活性。”^④ 他敏锐地观察到：“党的组织形式与工作方法，是依据党所处的内外环境和党的政治任务来决定的，必须具有一定限度的灵活性。”^⑤ 在进行组织法规建设时，要充分运用积累的新经验，根据革命形势变化，在立规时及时更新对组织形式与工作方法的规定。例如，针对支部以下的支分部等党组织的设置，他在《党规党法的报告》中指出：“此在有些情形下可要，在有些情形下则可不要，故支分部不成为党的一级组织。支分部也称支分部委员会。有必要时可组织中心县委、中心区委及中心支部等。但在各县委区委等等组织成功后，则中心县委等等可取消。”^⑥ 这一理念在由他主持制定的《关于各级党委暂行组织机构的决定》中得到了体现：“必要时在支部委员会之下得设支分部委员会”，“为了开辟附近地区党的组织，可设立临时的中心县委、中心区委及中心支部等。”^⑦

① 本书编委会编著：《中国共产党历次党章汇编（1921—2017）》，中国方正出版社2019年版，第226～227页。

② 本书编委会编著：《中国共产党历次党章汇编（1921—2017）》，中国方正出版社2019年版，第226页。

③ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第十五册），中央文献出版社2011年版，第749页。

④ 张东明：《新中国成立前刘少奇在党内法规建设上的重要贡献》，载《党史文汇》2019年第8期。

⑤ 《刘少奇选集》（上卷），人民出版社1981年版，第316～317页。

⑥ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第十五册），中央文献出版社2011年版，第750页。

⑦ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第十五册），中央文献出版社2011年版，第774页。

关于党的原则上的严肃性和灵活性之间的关系，刘少奇强调：“我们的灵活性，必须密切结合于党的原则上的严肃性。”^① 灵活性不是脱离了严肃性的无原则“灵活”，要在牢牢坚持严肃性的基础上做到灵活，切忌在原则问题上妥协后退、含混不清。

（四）党内法规建设要坚持制度刚性与道德养成相统一

依规治党和以德治党是党内法规建设必须处理好的重要关系。依规治党要求以党内法规为准绳，依规对党员的思想、行为进行规范和调节，引导党员树立规矩意识，依规办事履责。以德治党通过理想信念、党性观念等调节党员的思想与言行，引导党员养成高尚的道德情操，追求更高的道德境界，防范道德沦丧滑坡。刘少奇虽未明确提出“依规治党”和“以德治党”这一对概念，但他注意到了制度刚性与党员道德修养在党内法规实施中的相辅相成作用。

刘少奇把党组织的制度化运行提升到新的高度。他在《党规党法的报告》中明确党规“要保证党的团结与统一”^②。党章作为管党治党的总依据，刘少奇希望通过七大党章明确党员权利，激励广大党员，借以推动党的工作发展，达到治党水平跃升，“党章给予党员这些权利，保障全体党员积极性与责任心的发扬，我相信全体党员将利用党章所给予的这些权利，负责地来清除党内的一切缺点，发扬党内的一切优良作风，推进党的各种工作，并将我们党放在从来未有的健全的强有力的基础上。这就是我们的希望”^③。刘少奇通过在其主持起草的《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》等三个决定中明确党的中央组织、地方党组织领导机关、监察机构的组织建设原则和实施细则，发挥党规在党的组织建设方面的规范作用，为优化党的组织体系，提高各级党组织建设水平提供法规保障，适应了全面抗战时局。这三部组织法规实际上起到了指引党内治理的作用，也为七大党章中有关内容修改奠定了坚实基础。^④

刘少奇强调了道德在党内法规实施中的重要价值。他在《党规党法的报告》关于各地党委的工作规则与纪律一节中，从法规角度对越级申诉与控告进行了规范，同时也注重从道德层面入手，引导党员树立“组织观念”，坚守党性原则，维护党组织权威。“但另外党内还有一些无原则的纠纷，如衣服等等

① 本书编委会编著：《中国共产党历次党章汇编（1921—2017）》，中国方正出版社2019年版，第227页。

② 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第十五册），中央文献出版社2011年版，第749页。

③ 本书编委会编著：《中国共产党历次党章汇编（1921—2017）》，中国方正出版社2019年版，第187页。

④ 参见刘红凇、蒋英勃：《百年党章发展演进与依章治党》，载《治理研究》2021年第4期。

要求不满,可借端向上级控告,这些无原则的投机的纠纷还多,应养成同志的组织观念,不应有轻视当地党委的观念。”^①同时,刘少奇强调,在对党员依规处分的同时,也要注意开展教育,引导受处分者诚心改正。“党处分党员的积极目的,也是教育党员与人民群众,并教育受处分者本人,是为着惩前毖后,治病救人,而不是实行党内的惩办主义。”^②刘少奇十分重视党员领导干部在遵规守纪方面的先锋模范作用,他指出:“我们的党员,不是什么普通的人,而是觉悟的无产阶级的先锋战士。”^③“中央委员及政治局委员在执行此党规党法上应表现为模范。”^④在加强党员修养方面,刘少奇认为党员要遵照党章的要求,提高自身思想觉悟和理论水平。“我们每一个共产党员,不应该只是做一个起码的够格的党员,而应该按照党章的规定力求进步,不断提高自己的觉悟程度,努力学习马克思列宁主义。”^⑤这些重要论述,不仅提升了抗战时期党员的思想觉悟和法规意识,而且对于推进依规治党和以德治党相统一、思想建党和制度治党相统一,具有深远历史影响。

三、刘少奇关于党内法规建设重要论述的历史意义

全面抗战时期,刘少奇关于党内法规建设的重要论述丰富了党内法规,提高了党的建设制度化水平,发展了管党治党理论,为夺取抗战胜利发挥了重大作用。

(一) 为通过党内法规增强党在抗战中的领导力提供思想指引

刘少奇指出:“无产阶级的力量,就在于组织。”^⑥中国共产党在全面抗战中能发挥中流砥柱的作用离不开坚强有力的党组织。刘少奇主持制定的党章、《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》等法规作为刘少奇关于党内法规建设的思想载体,都体现了其通过党规建设加强党的领导的立规精神,对提高中

① 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第十五册),中央文献出版社2011年版,第753页。

② 本书编委会编著:《中国共产党历次党章汇编(1921—2017)》,中国方正出版社2019年版,第224页。

③ 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第十六册),中央文献出版社2011年版,第499页。

④ 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第十五册),中央文献出版社2011年版,第753页。

⑤ 中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第十六册),中央文献出版社2011年版,第472页。

⑥ 《刘少奇选集》(上卷),人民出版社1981年版,第358页。

央和各级党组织建设工作正规化水平产生了深远的影响，对维护党中央权威和集中统一领导起到了重大推动作用。他在《党规党法的报告》中就中央委员会的工作规则与纪律提到：“各中委到各地去时，有权参加各地党委的会议，考查各地党委工作，向中央作报告。”^①“关于全国性的宣言，各地党委应根据中央的指示发表。”^②加强了党中央对下属党组织的领导。刘少奇强调：“要建立公开的党的领导机关，发展党员，建立地方党部，增加领导机关的人员，扩大党内的民主，加强我党在政权、武装及群众运动中一切方面的领导作用。”^③这一论断为制定出加强党对各根据地的集中统一领导，贯彻落实民主集中制的领导法规提供了思想指导。中共中央政治局于1942年通过了《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》。该决定指出，“根据地领导的统一与一元化，应当表现在每个根据地有一个统一的领导一切的党的委员会（中央局、分局、区党委、地委）”^④。该决定理顺明晰了各级党委的性质和职能，上级与下级党政军民组织以及同级不同类别组织之间的关系，强调各级党委严格执行民主集中制，“各根据地领导机关在实行政策及制度时，必须依照中央的指示”^⑤，下级党委要无条件执行上级党委的指令，全党服从中央。按照此决定精神，中共中央先后建立健全各地区的中央代表机构，合并了陕甘宁边区中央局与西北工作委员会，成立中共中央西北局；晋冀豫地区成立以邓小平为书记的太行分局；晋西北地区成立晋绥分局，关向应书记；强化北方局和山东分局组织领导力量，其中，杨尚昆为北方局书记，朱瑞被任命为山东分局书记；完善聂荣臻为书记的晋察冀分局。各中央局（分局）都直属中共中央，服从中央领导。

在基层党组织建设方面，刘少奇指出：“为了加强党的领导，在每一个乡村建立一个几个人至几十个人的党的支部，是必要的。因此，在解放区还须发展党员，建立新的支部。”^⑥《关于各级党部工作规则与纪律的决定》《关于各

① 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第十五册），中央文献出版社2011年版，第751页。

② 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第十五册），中央文献出版社2011年版，第752页。

③ 《刘少奇选集》（上卷），人民出版社1981年版，第172页。

④ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第十九册），中央文献出版社2011年版，第423页。

⑤ 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第十九册），中央文献出版社2011年版，第428页。

⑥ 本书编委会编著：《中国共产党历次党章汇编（1921—2017）》，中国方正出版社2019年版，第181页。

级党委暂行组织机构的决定》等组织法规根据革命形势变化应运而生，规范了地方各级党组织设置和运行。以陕甘宁边区为例，总体来说各地区还是能够按照上级的规定严格执行相应的规章制度^①，加强了农村基层党组织建设，强化了党对农村工作的领导，深入贯彻群众路线，让党组织在基层落地生根，充分发挥战斗堡垒作用。在1941年时，边区就已经有“二零一个区委，一千三百二十六个支部，四万三千六百二十八名党员。”^②通过出台一系列党的组织法规和领导法规，党的领导得到了强化，党组织的纪律性严密性有序性得以提高，党组织的领导力凝聚力战斗力得到增强，为夺得全面抗战的胜利打下了坚实的组织基础。

（二）推动了抗战时期党内法规理论和实践的发展

刘少奇立足抗日战争形势和党的建设实践，总结前期的经验教训，形成了一套比较系统科学的关于党内法规建设的重要论述，是全面抗日战争时期党的建设思想的重要组成部分，推动了党的建设制度化水平的跃升。在理论上，刘少奇关于党内法规建设的重要论述频繁使用了“党的章程”“党规党法”等党内法规概念。他根据全面抗战的发展进程，在《论党》中明确了党章建设中的基本原则、规范主体、责任义务等，将党的指导思想、宗旨、党员的权利和义务引入党章。他认为，党的组织法规要能够加强党的集中统一领导，突出强调民主集中制；党的宣传教育法规要注重加强党员的思想教育，提高党性修养；党的纪律法规是严格党内纪律的制度保证，要区分适用法规和开展思想教育的情形，在适用纪律法规时要坚持纪律面前人人平等，“不能有需要遵守纪律的普通党员与不需要遵守纪律的上层人物之分”^③。全面抗战时期刘少奇关于党内法规建设的重要论述根据抗战形势的发展和夺取胜利的客观要求，在党内法规制定主体、原则内容、调节对象、内容解释等方面实现了创新优化、补充细化，丰富了党内法规理论。

在党内法规建设实践中，据统计，全面抗战时期中国共产党共出台党内法规性文件47份，其中，党章1份，党的组织法规11份，党的宣传、教育法规12份，有关党员和党的干部的法规8份，纪律性法规4份，党的军事性法规8

① 唐凯伦：《提升组织力视角下陕甘宁边区农村基层党组织建设研究》，中共北京市委党校2020年硕士学位论文。

② 西北五省区编纂领导小组、中央档案馆编著：《陕甘宁边区抗日民主根据地（回忆录卷）》，中央党史资料出版社1990年版，第107页。

③ 中共中央文献研究室、中共中央党校编：《刘少奇论党的建设》，中央文献出版社1991年版，第302页。

份,其他类型法规3份。^①其中,刘少奇倾注了大量心血的七大党章是我党第一部比较完整的党章,体现了以党章为根本来搭建党内法规体系的构想。通过这次党章修改实践,积累了修改党内主干性法规的经验,探索了一系列具有深远意义的党内法规制定机制和方法,主要含有机构设置、运作程序和文书形式,设立专门的党章修改委员会,并按期召开修改章程的会议,在文书方面,增加了修改党章的报告和对修改的详细说明。在扩大的六届六中全会上,他主持起草的《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》《关于各级党部工作规则与纪律的决定》《关于各级党委暂行组织机构的决定》得以通过。至此,中央委员会、中央政治局、中央书记处、中央分局、区党委、地委、县委、市委、区委或分区委、支部等组成的抗日战争期间的党的组织体制完整建立,为迎接抗日战争相持阶段的到来打下了坚实的组织基础。^②

Study on Liu Shaoqi's Important Speech on the Construction of Inner-Party Laws and Regulations during the War of Resistance Against Japanese Aggression

Zhang Tianhao Wang Yongchang

Abstract: Liu Shaoqi's important speech on the construction of inner-party laws and regulations is not only a significant part of Liu Shaoqi's thought of party construction but also a major content of the CPC's party construction theory. During the period of the War of Resistance against Japanese Aggression, based on the research in aim of promoting the party construction regarded as the great project and the summary of the experiences in terms of the party construction, Liu Shaoqi has presented some perspectives on the construction of inner-party laws and regulations, which included using the party constitution to lead the construction of inner-party laws and regulations, adhering to democratic centralism, combining CPC's seriousness in principles with flexibility and unifying the institutional rigidity and

^① 参见章志远:《党内法规学原论》,中国法制出版社2020年版,第94~96页。

^② 参见崔言鹏:《抗战时期中国共产党党内法规建设研究》,中央党校(国家行政学院)2019年博士学位论文。

moral cultivation. Liu Shaoqi has formed a more systematic and realistic theory about the theories and methods of the construction of inner-party laws and regulations. Liu Shaoqi's important speech on the construction of inner-party laws and regulations has provided guidance on ideology for using the inner-party laws and regulations to intensify the CPC's leadership during the period of the War of Resistance against Japanese Aggression, boosted the development of both the theory and practice of inner-party laws and regulations in the War of Resistance Against Japanese Aggression and enhanced the institutional level of the CPC's party construction.

Keywords: The Period of the War of Resistance Against Japanese Aggression ; Construction of Inner-Party Laws and Regulations

(编辑: 张 俊)