



推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

科学民主与 规范高效的统一

民主集中制的决策与执行体制

陈建波 ◎ 著

民主集中制
决策与执行
科学民主
规范高效

坚持社会主义基本制度的重要保障
党领导人民不断取得胜利的伟大法宝
运转高效与决策执行有机统一的制度安排

国家行政学院出版社

科学民主与 规范高效的统一

民主集中制的决策与执行体制

陈建波 ◎ 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

科学民主与规范高效的统一：民主集中制的决策与
执行体制 / 陈建波著. —北京：国家行政学院出版社，2016.5

ISBN 978-7-5150-1786-0

I. ①科… II. ①陈… III. ①中国共产党—民主集中制—研究
IV. ①D262.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第127515号

书 名 科学民主与规范高效的统一：民主集中制的决策与执行体制

作 者 陈建波

责任编辑 王 娜

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京久佳印刷有限责任公司

版 次 2016年5月北京第1版

印 次 2016年5月北京第1次印刷

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

印 张 17

字 数 230千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1786-0

定 价 42.00元

“推进国家治理体系和治理能力现代化丛书”

编委会名单

总主编 陈宝生

编 委 (按姓氏笔画排序)

马怀德 王满传 邓纯东 刘 峰

刘建飞 吴 江 邹东涛 张小劲

张文魁 张占斌 张仲宇 张春生

陈炎兵 邵景均 侯少文 郭建宁

前 言

习近平同志指出：“各国国情不同，每个国家的政治制度都是独特的，都是由这个国家的人民决定的，都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。中国特色社会主义政治制度之所以行得通、有生命力、有效率，就是因为它是从中国的社会土壤中生长起来的。中国特色社会主义政治制度过去和现在一直生长在中国的社会土壤之中，未来要继续茁壮成长，也必须深深扎根于中国的社会土壤。”^[1]民主集中制是科学、合理、有效率的制度，是中国共产党的根本组织制度和领导制度，也是中国共产党最大的制度优势。

马克思、恩格斯在创建和领导无产阶级政党的过程中，初步确立了民主集中制的思想。1847年6月通过的《共产主义者同盟章程》规定：代表大会是全盟的立法机关，中央委员会是全盟的权力执行机关，中央委员会要向代表大会报告工作；代表大会代表、中央委员会委员以及各区部、支部的领导人均由民主选举产生，如果领导人不适宜，可以随时撤换。由于这时候的党可以公开活动，马克思、恩格斯十分强调民主的重要性。恩格斯晚年在评述共产主义者同盟时说，“组织本身是完全民主的，它的各委员会由选举产生并随时可以罢免，……一切都按这样的民主制度进行”。^[2]在越来越尖锐的革命斗争中，马克思、恩格斯认识到民主和集中对于无产阶级都具有十分重要的意义。在马克思、恩格斯的晚年，随着革命形势的变化，他们都开始注意到，对于无产阶级政党来说，光有民主制是不够的，必须有必要的集中，只有这

[1] 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月6日。

[2] 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第200页。

样才有可能取得革命的最后胜利。历史把这个任务交给了列宁。列宁最早把民主集中制作为无产阶级政党的组织原则，并在实践中加以运用，使无产阶级政党第一次取得了执政地位。

中国共产党作为无产阶级政党，始终坚持民主集中制的组织原则。党的二大通过的《中国共产党加入第三国际决议案》明确宣布，中国共产党完全承认第三国际加入条件，其中第13条是“加入共产国际的党，应该是按照民主集中制的原则建立起来的”。这是在党的代表大会通过的文件中首次确认民主集中制这一原则。党的五大后召开的中央政治局会议通过的《中国共产党第三次修正章程决案》，首次明确提出“党部的指导原则为民主集中制”。党的七大党章首次对民主集中制作了明确的定义：“民主集中制，即是在民主基础上的集中和集中指导下的民主”，同时，还对民主集中制基本原则做了四项概括，其中“党员个人服从所属党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，部分组织统一服从中央”，“四个服从”首次在党章中被完整地提出来了。在一定意义上说，没有中国共产党的民主集中制，就没有中国革命的胜利。

中国共产党取得执政地位后，党的八大通过的党章规定：“党是按照民主集中制组织起来的。民主集中制，就是在民主基础上的集中和在集中指导下的民主”。但是，一个经过长期艰苦的革命斗争刚刚取得政权的党，一个受封建专制主义传统影响的党，要想始终科学地坚持民主集中制，是有困难的。随着“左”的错误的发展，民主集中制遭到了破坏，党的组织领导活动受到冲击，给党和人民的事业造成了极大损失。因此，即使一个有着光荣革命历史的无产阶级政党，如果背离了民主集中制的组织原则，党和人民的事业同样就会受到损害。

改革开放以来，我们党高度重视民主集中制建设。邓小平多次强调恢复和坚持民主集中制的重要性。1980年，中共中央发布《关于党内政治生活的若干准则》，重申“民主集中制是党的根本组织原则”。党的十二大通过的党章强调，从中央到基层的各级组织都必须严格遵守民主集中制和集体领导的原则。江泽民强调：“无产阶级政党的力量，不仅在于全党确定了马克思主义

理论指导下的思想统一，而且还在于这种统一是由民主集中制原则确立的组织统一和行动统一来保证的。”^[1]胡锦涛在党的十七大报告中强调：要以健全民主集中制为重点加强党的制度建设。党的十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》强调：必须坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合，以保障党员民主权利为根本，以加强党内基层民主建设为基础，切实推进党内民主，广泛凝聚全党意愿和主张，充分发挥各级党组织和广大党员的积极性、主动性、创造性，坚决维护党的集中统一。党的十八大强调：“要坚持民主集中制，健全党内民主制度体系，以党内民主带动人民民主。”习近平总书记指出：民主集中制是我们党的根本组织制度和领导制度，是科学的合理的有效率的制度，是我们党最大的制度优势。总之，民主集中制作为无产阶级政党的组织原则，是必须坚持的。当然，作为具体的制度，民主集中制也需要随着实践的发展而不断完善。

民主集中制与社会主义制度是联系在一起的，是社会主义制度优越性的集中体现。邓小平指出：“民主集中制是社会主义制度的一个不可分的组成部分。”^[2]没有民主集中制就不会有集中统一的行动，就不会有符合实际的、符合广大人民群众利益的路线方针政策，社会主义制度也很难坚持。社会主义制度是中国近代历史发展的必然结果，是中国人民的历史选择。近代中国的历史教训说明，不坚持民主集中制，国家就会出现混乱不堪的局面，人民就不会有安定的生活，国家就不会独立，就会处于被动挨打的地位。近代中国之所以被列强瓜分，很重要的原因，就是旧中国的社会组织凝聚不够，整个社会是“一盘散沙”，无法形成较大规模的有效的社会行动。冯友兰在《中国现代哲学史》中分析孙中山的民主思想时认为：“任何民主都不能没有集中。如果没有集中，那个社会就要四分五裂，不能存在了。问题是怎样集中，由谁来集中。”^[3]由谁来集中呢？历史选择了中国共产党。中国共产党领导中国

[1] 《江泽民论加强和改进执政党建设》（专题摘编），中央文献出版社、研究出版社2004年版，第233页。

[2] 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第175页。

[3] 冯友兰：《中国现代哲学史》，生活·读书·新知三联书店2009年版，第30页。

人民建立了社会主义制度。

民主集中制是社会主义国家机关的组织原则。作为执政的无产阶级政党，要想保持自身执政地位，维持好社会政治秩序，维护好最广大人民群众的根本利益，就必须坚持用民主集中制原则来组织国家机关和开展活动。按照民主集中制原则建立和运作的人民代表大会制度，是实现我国社会主义民主的根本政治制度，它以制度的形式体现党和人民的意志。邓小平说过：“民主集中制也是我们的优越性。这种制度更利于团结人民，比西方的民主好得多。我们做某一项决定，可以立即实施。……我们有很多优越的东西，这是我们社会制度的优势，不能放弃。”^[1]意大利共产党领袖葛兰西认为：“衡量任何一个党的最好标准是它活动的性质：如果党是进步的，它就会‘民主地’（在民主集中制的意义上）执行这个职能。如果它是退步的，它就会‘官僚主义地’（在官僚主义的集中制的意义上）执行这个职能。”^[2]离开了民主集中制，党和国家领导机关就容易滑向官僚主义的深渊，成为少数人的代言人，成为维护少数人利益的工具。党和国家的性质也就会改变。

马克思主义执政党和社会主义国家如果离开了民主集中制，后果不堪设想。邓小平同志很早就指出：“民主集中制执行得不好，党是可以变质的，国家也是可以变质的，社会主义也是可以变质的。干部可以变质，个人也可以变质。”“民主集中制是党和国家的最根本的制度，也是我们传统的制度。坚持这个传统的制度，并且使它更加完善起来，是十分重要的事情，是关系我们党和国家命运的事情。”^[3]江泽民进一步指出：“什么时候正确贯彻了民主集中制和集体领导原则，党的路线和政策就较少出现偏差，即使出现了也易于纠正。”^[4]作为执政党的共产党如果放弃了民主集中制，后果就更加危险。1985年6月，戈尔巴乔夫当上苏联共产党的总书记后不久，就提出“民主化”“公开性”等。1988年6月，他在苏共第十九次全国代表会议上的政治报告中，

[1] 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第257页。

[2] [意]安东尼奥·葛兰西：《狱中札记》，葆煦译，人民出版社1983年版，第129页。

[3] 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第303、312页。

[4] 《江泽民文选》第1卷，人民出版社2006年版，第97页。

提出了苏联要实行“无限制的民主”，建立一个“人道的、民主的社会主义”社会。在1990年苏共二月会议上戈尔巴乔夫又提出：“党的革新要求对党进行深入，包罗万象的民主化，重新认识民主集中制，重点放在民主化方面。”而同年的三中全会则明确提出：“要改革民主集中制原则。”苏共二十八大决议则公开申明：“苏共坚决否定在行政命令体制下形成的那种民主集中制、那种僵硬的集中制。”苏共失去执政地位，从根本上看，就是因为放弃了民主集中制。

与社会主义国家的民主集中制不同，资本主义国家的“三权分立”制度完全是维护资产阶级统治利益的。“三权分立”看起来是国家的立法权、行政权和司法权分别由不同的机关行使，三种权力形成了分工与制约的关系，但是，事实上“只不过是简化和监督国家机构而实行的日常事务上的分工罢了。也像其他一切永久性的、神圣不可侵犯的原则一样，这个原则只是在它符合于现存的种种关系的时候才被采用。例如，在君主立宪政体中，立法权和行政权都交错在国王身上；其次，在议院里，立法权是和对行政权的监督交错在一起的等等”。^[1]“三权分立”具有很强的迷惑性，它好像既保证了民众的政治参与，又维护了社会秩序。但是，“资产阶级民主制具有实行普选权和政治竞争以及工人阶级能够施加各种压力的特征，在这种民主制的条件下，国务负责人员的关键问题是要能够不受来自下面的不适当的干扰，推动手头进行的工作，但同时又提供参与政治的充分机会，使这个制度的合法性不致发生严重的问题。中心的问题不是要把民众悉数排除在外；那样做将是危险的，最后还会自招失败。问题倒在于让民众在适当的和有意义的范围内参与政治；但同时要‘避免让民众享受’决策的权力，并严格限制市场对国务的处理所产生的影响。议会制度使这一目标有可能达到：因为它既尊崇民众参与的原则，又尊崇民众回避的原则”。^[2]从这一点上看，“三权分立”限制了人民群众参与国家管理的权利，把国家权力集中在少数人手里，这里就可以看出资本主

[1] 《马克思恩格斯全集》第5卷，人民出版社1965年版，第224—225页。

[2] [英] 拉尔夫·密利本德：《英国资本主义民主制》，博铨、向东译，商务印书馆1988年版，第46—47页。

义制度的本质。

马克思主义政党必须坚持民主集中制的组织原则。邓小平指出：“我坚信，世界上赞成马克思主义的人会多起来的，因为马克思主义是科学。它运用历史唯物主义揭示了人类社会发展的规律。封建社会代替奴隶社会，资本主义代替封建主义，社会主义经历一个长过程发展后必然代替资本主义。这是社会历史发展不可逆转的总趋势，但道路是曲折的。资本主义代替封建主义的几百年间，发生过多少次王朝复辟？所以，从一定意义上说，某种暂时复辟也是难以完全避免的规律性现象。一些国家出现严重曲折，社会主义好像被削弱了，但人民经受锻炼，从中吸收教训，将促使社会主义向着更加健康的方向发展。因此，不要惊慌失措，不要认为马克思主义就消失了，没用了，失败了。哪有这回事！”^[1]民主集中制是无产阶级政党的组织原则，是社会主义制度优越性的集中体现，也是运转高效、“决策—执行”有机统一的科学制度。中国特色社会主义道路一切成就的取得，都离不开民主集中制。展望未来，我们一定要坚持民主集中制，协调推进“四个全面”战略布局，为全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴中国梦而努力奋斗！

[1] 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第382—383页。

推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

目录 CONTENTS

科学民主与规范高效的统一 民主集中制的决策与执行体制

前言 / 001

第一章 | “宅兹中国”：从历代官制看传统时代的 决策与执行 / 001

第一节 上古至战国时代的官制与决策及执行 / 001

一、上古到夏商周时代的决策及执行制度 / 001

二、春秋战国时代的官制与决策及执行制度 / 005

第二节 秦汉时期的官制与决策及执行 / 007

一、秦代的“三公”“九卿”制度与决策及执行 / 008

二、汉代的官制与中央决策及执行机制 / 010

第三节 隋唐时期的官制与决策及执行 / 016

一、隋朝的官制及决策体制 / 016

二、唐朝的官制及决策体制 / 018

三、通过谏官制度和安史之乱看唐朝时期的决策与执行 / 021

第四节 宋元明清时期的官制与决策及执行 / 023

一、宋元时代的官制与决策及执行 / 023

二、明清时代的官制与决策及执行 / 028

| 第二章 | 决策、执行与民主集中制：
从空想社会主义到科学社会主义的进展 / 034

第一节 “乌托邦”的秩序：

空想社会主义者对决策与执行制度的设计 / 034

一、托马斯·莫尔的“乌托邦” / 034

二、康帕内拉的“太阳城” / 035

三、维拉斯的塞瓦兰国 / 036

四、摩莱里的共和国 / 038

五、卡贝的“人民代表会议” / 039

六、空想社会主义者眼中的“决策—执行”机制 / 041

第二节 马克思、恩格斯与列宁

关于民主集中制的理论与实践 / 044

一、马克思、恩格斯关于民主集中制的探索 / 044

二、列宁关于民主集中制的理论与实践 / 048

第三节 斯大林对民主集中制的贡献与局限 / 056

一、积极推进苏共的民主集中制建设 / 056

二、加强国家机构的民主集中制建设 / 059

三、运用民主集中制推进社会主义建设事业 / 062

第三章 | 最大的制度优势：中国共产党的 民主集中制理论与实践 / 067

第一节 民主集中制的历史发展 / 067

- 一、新民主主义革命时期有关民主集中制的规定 / 068
- 二、社会主义建设时期有关民主集中制的规定 / 071
- 三、从十一届三中全会到十八大前有关
民主集中制的规定 / 073
- 四、党的十八大以来有关民主集中制的规定 / 076

第二节 以民主集中制推进思想理论创新： 中国共产党的智慧 / 080

- 一、实事求是：中国共产党对历史智慧的创造性转化 / 080
- 二、解放思想：改革开放的酝酿和中国巨轮的再出发 / 084
- 三、与时俱进：中国改革的智慧和经验 / 089
- 四、走向历史的深处：“四个全面”战略布局和
中国的未来 / 091

第三节 科学决策的锐利武器：

从党的重要文件起草看民主集中制的运用 / 098

- 一、民主革命时期党的重要文件起草 / 098
- 二、党的八大重要文件的起草 / 100
- 三、改革开放以来的重要文件起草：
以党的历届三中全会为例 / 102

第四节 加强党的纪律建设与民主集中制：以延安时期为例 / 112

- 一、为了中国革命的胜利，必须加强党的纪律建设和
民主集中制建设 / 112

二、加强纪律建设，坚持民主集中制，是对全党的要求，
没有任何例外 / 117

三、加强党的纪律建设，坚持民主集中制，是整个党的
建设的基础内容 / 120

| 第四章 | 治国理政的强大合力：国家治理与 民主集中制 / 125

第一节 坚持人民民主专政与建设社会主义法治国家 / 126

一、只有坚持人民民主专政，才能坚持党的领导，
保证把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面 / 126

二、只有坚持人民民主专政，才能真正坚持
人民主体地位，做到法治建设为了人民、
依靠人民、造福人民、保护人民 / 128

三、只有坚持人民民主专政，才能真正坚持
法律面前人人平等，维护国家法制统一、
尊严、权威 / 130

四、只有坚持人民民主专政，才能促进
依法治国和以德治国相结合，建设
社会主义政治文明 / 132

五、只有坚持人民民主专政，才能坚持从
中国实际出发，建设社会主义法治国家 / 135

第二节 议行合一：人民代表大会制度与民主集中制 / 138

一、人民代表大会制度是我国的政权组织形式 / 138

二、坚持人民代表大会制度，坚持党的领导，有利于
科学决策、民主决策 / 141

- 三、民主集中制是人民代表大会制度的组织原则和独特优势 / 144

第三节 坚持中国特色社会主义基本政治制度 / 148

- 一、坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度 / 148
- 二、坚持民族区域自治制度 / 154
- 三、坚持和完善基层群众自治制度 / 158

| 第五章 | 如何实现持续健康发展： 重大战略的决策、推进及成效 / 162

第一节 实施科教兴国战略 / 162

- 一、科教兴国战略的提出 / 163
- 二、科教兴国战略的主要内容 / 164
- 三、集中力量促进科技发展的重大成就 / 169

第二节 实施人才强国战略 / 172

- 一、实施人才强国战略，是建设中国特色社会主义的必然要求 / 173
- 二、中国特色社会主义人才强国战略的基本内容 / 175
- 三、中国特色社会主义人才强国战略的重大成就 / 180

第三节 实施可持续发展战略 / 181

- 一、中国面临的人口、资源和环境问题 / 181
- 二、可持续发展战略的提出 / 183
- 三、中国推进可持续发展战略实施的主要做法和未来展望 / 184

| 第六章 | 有效化解社会风险和社会矛盾： 社会治理中的决策与执行 / 187

第一节 有效化解社会矛盾和社会风险：科学的预见 / 187

一、主要的社会风险和社会矛盾 / 187

二、有效预防和化解社会矛盾：体制、路径及方法 / 192

第二节 社会治安综合治理：中国的优势和经验 / 196

一、社会治安综合治理的基本内容 / 196

二、“枫桥经验”——社会治安综合治理的典型 / 198

第三节 健全公共安全体系：几个重点的领域 / 200

一、食品药品安全 / 201

二、安全发展 / 203

三、依法管理网络 / 205

四、国家安全委员会的建立 / 209

| 第七章 | 民主与集中、决策与 执行的体制：历史和比较的视野 / 212

第一节 西方古代社会的政治决策与执行机制 / 212

一、雅典政制：古希腊的民主制度与决策机制 / 213

二、从共和制到元首制：古罗马的民主决策与执行机制 / 217

第二节 资本主义制度下的决策与执行 / 220

一、资本主义制度本身所包含的危机 / 220

二、当代资本主义民主制度下的决策与效率 / 223

三、分散决策实现资源最优配置：一种神话的破灭 / 226

第三节 前车之鉴：共产党放弃民主集中制的后果 / 229

一、西欧共产党放弃民主集中制的历史教训 / 230

二、从民主集中制看东欧共产党的垮台 / 234

三、民主集中制、苏共与苏联解体：沉痛的教训 / 241

参考文献 / 248

后 记 / 253