

党员干部系列读本



民主集中制 学习读本

本书编写组 编著

党建读物出版社

党员干部系列读本



民主集中制 学习读本

本书编写组 编著



党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

民主集中制学习读本/《民主集中制学习读本》编写组编著.
北京:党建读物出版社,2003.2

ISBN 7-80098-609-8

I. 民… II. 民… III. 中国共产党-民主集中制-学习参
考资料 IV. D262.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 070540 号

责任编辑:黄 河 封面设计:燕 童

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036 电话:010-68219430)

新华书店经销 河北天普润印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 4.125 印张 100 千字

2003 年 2 月第 1 版 2004 年 9 月第 7 次印刷

印数:26001-31000

ISBN 7-80098-609-8/D·484 定价:11.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-68278452)

目 录

一、民主集中制的内涵及其沿革	(1)
(一) 民主集中制的科学内涵	(1)
(二) 民主集中制的萌芽和提出	(7)
(三) 中国共产党与民主集中制理论的创新	(12)
二、民主集中制在党的建设中的地位 and 作用	(21)
(一) 民主集中制是党的根本组织原则，是党 团结统一的组织保证	(21)
(二) 民主集中制是党内政治生活的基本准则， 是党的建设的根本制度	(26)
(三) 民主集中制是群众路线在党内政治生活 中的具体运用，是实现党的领导的根本 途径	(29)
(四) 民主集中制是解决党内矛盾运动的客观 规律	(31)
(五) 民主集中制是科学的、合理的、有效的制 度，是社会主义制度优越性的重要体现	(33)
三、民主集中制的基本原则	(36)
(一) 处理党内关系的总的原则	(36)
(二) 党内民主选举的原则	(39)

(三) 党的全国代表大会和它所产生的中央委员会是最高领导机关的原则·····	(41)
(四) 处理党的上下级组织之间关系的原则·····	(43)
(五) 党的各级委员会的领导原则·····	(45)
(六) 禁止任何形式的个人崇拜的原则·····	(47)
四、民主集中制的制度保证 ·····	(51)
(一) 民主集中制与党的制度建设的关系·····	(51)
(二) 坚持和健全党的代表大会制度·····	(53)
(三) 坚持和健全党的集体领导和个人分工负责相结合的制度·····	(55)
(四) 坚持和健全党内监督制度·····	(60)
五、民主集中制的组织实施 ·····	(65)
(一) 民主集中制的实施范围·····	(65)
(二) 民主集中制的实行过程·····	(70)
(三) 实行民主集中制的方法、途径·····	(72)
六、民主集中制与国家政权建设 ·····	(77)
(一) 按照民主集中制原则, 坚持和改善党对国家政权的领导·····	(77)
(二) 按照民主集中制原则, 正确认识和处理国家的权力与人民的权力的关系·····	(80)
(三) 按照民主集中制原则, 建立和完善国家权力结构体系和权力制约机制·····	(82)
(四) 按照民主集中制原则, 科学组织国家管理, 推进决策科学化、民主化·····	(84)
(五) 按照民主集中制原则, 正确处理人民内部矛盾, 调动社会各阶层群众的社会主义积极性·····	(85)

(六) 按照民主集中制原则, 继续推进政治体制改革, 发展社会主义民主政治.....	(86)
七、坚持、完善和发展民主集中制	(89)
(一) 深化民主集中制教育	(89)
(二) 大力发展党内民主	(94)
(三) 加强民主基础上的集中	(100)
(四) 认真执行民主集中制的基本程序	(103)
八、领导干部要提高贯彻执行民主集中制的能力.....	(107)
(一) 领导干部在坚持民主集中制中具有重要作用	(107)
(二) 民主集中制对领导干部提出的素质要求	(116)
(三) 领导干部提高贯彻执行民主集中制能力的途径	(120)
后 记.....	(125)

一、民主集中制的内涵 及其沿革

民主集中制是马克思主义政党建设的一个基本问题,具有深刻、丰富的内涵。民主集中制的产生、发展和完善,凝聚着一代又一代马克思主义者的不懈努力。马克思主义诞生 100 多年来,随着国际共产主义运动的发展,马克思主义政党对民主集中制的认识和实践不断深化,取得了丰富的实践经验,形成了较为完整的理论体系。这一理论体系在马克思主义政党建设理论中占有十分重要的地位。

(一) 民主集中制的科学内涵

民主集中制是中国共产党的根本组织制度和领导制度。全面、正确地理解民主集中制的内涵,是学习宣传、贯彻执行民主集中制的基础和前提。

1. 民主及党内民主的基本含义。在人类历史上,民主思想源远流长,其渊源可追溯到古代。“民主”一词源于古希腊文,最早见于古希腊历史学家希罗多德的《历史》一书。从词源学来说,古希腊文的“民主”,是由“人民”和“权力”两个词组合而成的,含义为“人民的权力”或者“多数人的统治”,即由人民执掌政权共同治理国家之意。后来,西方国家将此词直译为德谟克拉西(Democra-

cy)。在近代作为政治术语使用时,内涵有所延伸和扩展,主要是指人民主权,与古代的含义不尽一致。从广义上说,民主是一种在社会生活的各个领域,以尊重多数人的意志、利益和平等权利为原则的社会管理形态。从狭义上说,在阶级和国家存在的社会里,民主主要表现为“一种国家形式,一种国家形态”。

在阶级社会里,民主是阶级的民主,没有超阶级的民主,也没有永恒不变的民主。民主是与专制相对立的一种政治制度,属于上层建筑的范畴。它由一定社会的经济基础决定并为其服务,所体现的是一定阶级、一定组织内的多数人的意志。一般说来,国家的民主是指统治阶级的民主。民主有具体的阶级内容和发展过程,生产力的发展水平与生产关系的性质决定着民主的内容、实质、形式和特点。

在现实政治生活中,民主可以理解为一种国体,即哪个阶级、哪些人是国家的统治者和主人;也可以理解为一种政体,即国家政权的组成和运作方式。民主作为一种政治制度,则称民主制。民主也指工人阶级政党和社会主义国家的政治原则,并被广泛引申来指民主意识、民主作风、民主方法。但这不是民主的基本含义,而只是民主制度的具体运用。

把民主从国家形态引入到政党形态中来,是马克思主义创始人对工人阶级政党的一个重大贡献。马克思、恩格斯在缔造和建设工人阶级政党的实践过程中,把民主制度的基本原则引用到工人阶级政党的内部生活中,开创了党内民主制度。党内民主就是在党的政治生活中,全体党员一律平等地直接或间接地决定和管理党内事务。如同保障全体人民的民主权利是国家政治生活中的首要的和根本的问题一样,确保党员的民主权利,是党内政治生活中的首要的和根本的问题。发扬民主是党的组织生活的活力之源,是党内生活的出发点。党内民主是党的生命。没有民主,就不可能正确决策,党内的统一也不会是自觉的统一。

2. 党的集中的实质和特点。党的集中的基本含义,是指党在组织结构上的集中制。这种集中制渊源于国家结构中的集中制。所谓国家结构,是指国家权力的配置关系,主要反映中央与地方的权力关系。集中制,也叫单一制、中央集权制,中央政权和地方政权形成一个严格统一的整体,中央对地方拥有很大的权力,地方必须服从中央,事关全局的决定权属于中央,在中央的决策指导下,地方有处理地方事务的自治权。据美国《韦伯斯特大辞典》记载,“集中制”一词首先出现于 1831 年,指一种权力结构形式,与它相对的概念是联邦制、分权制或地方自治等。联邦制强调地方分权,组成联邦国家的各个自主的邦或者民族共和国是独立的政治主体,对中央政权保持相当程度的独立。典型的联邦制就是“两重政制”。所以,集中制的实质和特点,就是要有一个有权威的中央,一个能够驾驭和统率全国的强有力的中央政府。

正是从这个意义上,列宁把集中制的原则引入到党内生活中来。他认为,党同其他客观事物一样,内部充满着各种矛盾,党员个人同组织的矛盾、组织与组织之间的矛盾、少数与多数的矛盾、部分与整体的矛盾,不遵循一定规律来解决这些矛盾,党就会成为一盘散沙。只有用“集中制”明确确定党内各种组织关系,才能使党真正从组织上统一起来。集中制为正确处理工人阶级政党内部的组织关系特别是个人和组织的关系、部分和整体的关系提供了正确的指南,促使党成为有组织的部队。有了集中制,才能保持全党思想、政治、行动的高度统一,党才会有战斗力和号召力。

党的集中制,除了指党要有统一的组织、统一的章程和统一的纪律,特别是要有一个对全党实施统一领导的有权威的中央组织外,还有一种含义,即党的意志统一和行动一致。就是说,党要遵循民主的程序,对重大问题按照少数服从多数的原则作出决定和决议,形成党的统一意志。党的集中,就是党在组织上、意志上的

统一和在行动上的一致。

3. 民主集中制是民主与集中的有机结合。党的民主集中制,是党内民主和党内集中的结合体。这种结合不是两者机械地相加,而是有机地结合,是建立在民主基础上的集中制,即民主性质的集中制。民主和集中两者相辅相成、内在统一、不可分割。集中不能离开民主而孤立地存在。如果离开民主,集中就成了抽象的集中。同样,民主也不能脱离集中而孤立地存在,因为在民主集中制中,民主是对集中在性质上的制约和规定,一旦民主脱离了集中,民主就失去了制约和规定的对象,民主也就失去了存在的意义。因此,在民主集中制的结合体中,讲民主就一定是不离开集中的民主,讲集中也一定是不离开民主的集中,民主与集中是相互依存、相互融合地紧密联系在一起。

党内民主与集中能够而且必须有机结合,除了两者在民主集中制的统一体内所具有的不可分割性外,还在于:党内的民主和集中,都是工人阶级政党在自身建设中不可缺少的,目的都是为了把党建设成为工人阶级的先锋队。党内民主和集中,所遵循的基本原则都是少数服从多数,在维护和实现党内多数人的意志的要求上也是统一的。党内民主强调决策主体只能是集体,必须尊重多数人的意见;党的集中强调经过发扬民主的决定一经形成,就必须坚决执行。因此,在党内权力正常运行的机制上,同样需要坚持民主与集中的统一。

坚持民主与集中的辩证统一,是民主集中制的本质特征和本质要求。坚持和健全民主集中制,必须紧紧抓住这个核心问题。中国共产党党章明确规定:“民主集中制是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合”。把民主集中制定义为民主和集中的“结合”,准确地概括了民主集中制的内在的本质特征。这一定义包含着三层意思:

第一,民主集中制是一个统一的整体,不能把民主与集中割裂

开来。民主与集中,是一个事物的两个方面,它们既是对立的,又是互相联系的,两者互相渗透,互为依存条件。如果没有这种相辅相成的关系,失去了对立面的制约,民主与集中就会走向两个极端:一端是宗派主义、极端民主化;另一端是集权、专制和个人独裁。这两个方面的片面性,我们都要坚决反对,既不能抛开集中讲民主,也不能抛开民主讲集中。

第二,民主与集中是并列的、平行的,不能说哪一方面是矛盾的主要方面,哪一方面是矛盾的次要方面。如果把民主集中制的实质说成是民主制,就是把民主提高到主导的、决定事物性质的地位,而把集中下降到次要、从属的地位;如果说民主是手段,集中是目的,则又把集中推到了主宰地位,而把民主当作了集中的附属物。这两种提法,都与民主集中制的本质特征不相符。当然,全面地把握民主与集中的辩证统一关系,并不等于说不可在某一时期或某一范围内,针对实际生活中出现的问题和形势任务的需要,较多地强调其中的某一方面。但不管哪种情况,始终都不能脱离民主与集中相互依存、相互制约的关系。如果一味强调民主或一味强调集中,并由此否定和取消民主集中制,那就会适得其反,走向混乱和无序。因此,根据形势任务的变化和党内的实际情况,有时强调集中统一多一些,有时强调发扬民主多一些,用以调节在执行民主集中制过程中出现的偏向,这是正常的。但这两者都应以坚持民主和集中的辩证统一为前提,绝不能为了强调某一方面而削弱甚至抛弃另一方面。

第三,民主与集中是相互制约的,应正确把握两者的关系。民主必须受制于集中,集中也必须受制于民主。只有这样,民主集中制才能得以正确实行。就民主与集中两者的关系来说,均衡、和谐是相对的,不均衡、不和谐是绝对的。在贯彻民主集中制的过程中,我们应当把握好两者的结合点,不断协调两者的关系,使它们进入相对均衡、相对和谐的状态。从一定意义上讲,

实行民主集中制就是把握民主与集中的动态平衡的艺术。在处理民主与集中的关系的实践中,不可能有一个一成不变的处理两者关系的固定模式,只能在不同的时间、地点和条件下,根据当时的具体情形,审时度势,找准两者的结合点,防止一种倾向掩盖另一种倾向。既要采取切实有力的措施来制约“高度集中”,防止把集中变成专制,以致出现“一言堂”、“家长制”;又要采取切实有力的措施来制约“高度民主”,防止出现极端民主化、无政府主义甚至资产阶级自由化。只有使民主与集中既相互制约,又相互促进,才能不断提高我们党贯彻执行民主集中制的水平。我们的一些领导干部不善于研究和处理民主与集中的辩证关系,在民主与集中之间“走钢丝”,不问时间、地点和条件,往往从一个极端走到另一个极端。这种强调一个方面而忽视另一个方面的做法,不但不能协调好民主与集中两者的关系,反而容易使原本固有的矛盾更加激化,使民主集中制无法在实践中有效地贯彻执行。

总之,民主集中制不是民主制和集中制的机械相加,而是工人阶级政党特有的民主精神与集中精神的有机结合与高度升华。民主与集中具有内在的一致性,它们互相依存、互相制约,形成一个有机的不可分割的整体。民主集中制所要实现的目标,是要把党建设成为一个既有集中又有民主,既有纪律又有自由,既有统一意志又有个人心情舒畅、生动活泼那样一种政治局面的有强大战斗力的统一整体。民主集中制的实质在于充分发挥全体党员和党的各级组织的积极性、主动性和创造性,最大限度地凝聚全党的意志、智慧,确保党在行动上的高度一致,提高党的凝聚力、吸引力和战斗力,为实现党的历史使命而努力奋斗。因此,在发展社会主义市场经济的新的历史条件下,只有始终把握好民主与集中的辩证统一关系,才能使民主集中制真正得到全面、有效的贯彻执行。

(二) 民主集中制的萌芽和提出

1. 马克思、恩格斯在指导“共产主义者同盟”、“第一国际”的建设过程中奠定了民主集中制的基础。民主集中制萌生于国际共产主义运动的实践,马克思、恩格斯在探索和总结国际共产主义运动实践的过程中,提出了许多科学的观点,为民主集中制的形成打下了基础。

1847年马克思和恩格斯在创建第一个无产阶级政党——“共产主义者同盟”时,曾经提出把“正义者同盟”实行的集中制改为民主制的问题,并把它作为参与改造“正义者同盟”活动的唯一条件。1868年马克思又在致全德工人联合会主席施韦泽的信中提出:集中制的组织原则对秘密团体和宗派运动是极其有用的,但是同工会的本质相矛盾。但这并不意味着马克思、恩格斯反对集中制,只要对马克思、恩格斯阐明党的组织原则的论述作全面的历史考察,就不难了解他们使用民主制与集中制这两个概念时所赋予的内涵。他们强调的民主制与集中制的对立,并不意味着以民主排斥集中。事实上,在指导工人阶级政党的建设时,他们总是根据各个时期、各个组织的不同特点,有侧重地强调发扬民主与加强集中的问题,并使二者有机地结合起来。

毫无疑问,在创建第一个工人阶级政党时,马克思、恩格斯侧重的是党内民主制度的建设。在他们参与起草的《共产主义者同盟章程》中,对选举制、报告工作制作了一系列具体的规定,使民主原则成为同盟的组织基础。他们同时也为保障同盟的集中统一规定了必要的纪律和制度。而当1850年同盟中出现摆脱中央委员会领导的倾向时,马克思、恩格斯立即指出:目前在德国实行最严格的中央集权制是真正革命党的任务。

吸取了共产主义者同盟因沙佩尔、维利希闹分裂而最终解散

的教训,第一国际时期,马克思、恩格斯更侧重于反对不要集中统一,只要个人意志的“自治制”。1864年马克思亲自起草的《国际工人协会共同章程》中明确指出:没有无义务的权利,也没有无权利的义务。首次揭示了工人阶级政党内部组织与个人间关系的本质特征,奠定了民主集中制的理论基础。

1869年以后,为了反对日益猖獗的巴枯宁无政府主义,马克思、恩格斯进一步强调在党内必须有集中、有权威。明确指出,巴黎公社遭到失败,就是由于缺乏集中和权威;为了进行斗争,我们必须把我们的一切力量拧成一股绳,并使之集中在一个攻击点上,那些绝对否定权威和集中的人,要么不知道什么叫革命,要么只不过是口头革命派。恩格斯还写了《论权威》一文,系统地阐明了马克思主义的权威观,强调权威“是指把别人的意志强加于我们”,“是以服从为前提的”,精辟地指明了在社会活动中,特别是在革命政党的活动中,为了维持政党的工作秩序所必须遵循的基本原则。

显然,马克思、恩格斯反对的集中制,指的是那种在工人组织中影响很坏的个人独裁式的集中制。正是在与这一概念相对立的意义上,他们使用了民主制的概念。所以,列宁关于马克思、恩格斯从工人阶级及其革命的观点出发坚持民主集中制的评价,是完全符合历史事实的。

2. 列宁在建设新型的、革命的、战斗的工人阶级政党的过程中提出了民主集中制概念,确立了民主集中制的基本制度。列宁在革命实践中认识到,民主集中制是工人阶级政党的组织原则,是工人阶级政党战无不胜的力量源泉和必要的组织保证。列宁领导的布尔什维克党正是依靠这一根本原则,把党建立起来并得以巩固和壮大的。鉴于第二国际各党蜕化的教训,列宁决心在俄国创造一个与它们根本对立的、革命的、战斗的新型政党。1903年召开的正式创立俄国社会民主工党的二大,批判了马尔托夫等人提出的“党不是一个组织”的谬论,根据列宁的建议在党章中确立了

集中制的原则。

1904年卢森堡写了《俄国社会民主党的宗旨》一文,对列宁的主张提出了质疑:特别强调集中,容易造成党员的盲目绝对服从,削弱党员的积极性和创造性,或有可能造成党组织滥用权力。针对卢森堡的质疑,列宁提出了四大原则:第一,进行充分表达选举人意志的选举;第二,公开平等地讨论问题;第三,党员要服从党的领导机关;第四,党员和党的组织都要执行党的决议。这四大原则既保证了领导者的产生和决策的民主化,又保证了全党力量的高度集中,极有说服力地回答了卢森堡的质疑。

1905年,全俄总罢工达到了高潮,沙皇政府被迫在宪法上作了一些让步,列宁立即提出要利用“向政治自由过渡”的条件,进一步扩大党内民主。1905年12月召开的俄国社会民主工党三大第一次代表会议,根据列宁的提议,通过了《关于党的改组的决议》,第一次提出了“民主集中制”的科学概念,并被1906年党的四大通过的党章正式确认为工人阶级政党的组织原则。

十月革命胜利后,布尔什维克党成为执政党。作为执政党,面临着恢复国民经济和建设社会主义的新的历史任务。要领导全党完成这一艰巨的历史任务,就需要通过发扬党内民主,发挥全体党员的积极性和创造性,使党的领导机关能够集中全党的智慧,提高党的领导的科学性和正确性,并通过党的民主集中制,从组织上保证全党在政治上的一致,把党的力量统一到实现党的任务上来。这是列宁根据工人阶级政党的性质和总结俄国党的经验教训得出的结论。在十月革命后的最初年代里,由于党面临着极大的困难,经常处于严酷的军事斗争中,使得党的组织原则虽然还是民主集中制,但党的组织形式却是军事化的“极端集中制”。这种组织形式有它的合理性和必要性,但也影响了党的民主集中制的正确实行,使党内生活受到了损害。同时,十月革命后党组织对国家实行总的领导,在国家的政治、经济、群众组织等各个部门中,有相当数

量的党员担任领导职务。一些党员领导干部凭借着手中的权力，独断专行，发号施令，以权谋私，妨碍和压抑了广大人民群众建设社会主义的积极性，窒息了苏维埃社会主义劳动竞赛，严重破坏了民主集中制和正常的党内民主生活。所以国内战争结束后，列宁反复强调要发扬党内民主，调整党内关系，纠正违背民主集中制的倾向，把党建设成为具有健全的民主集中制的党。

1921年俄国进入新经济政策时期，根据列宁的建议，俄共（布）十大通过有关党的建设的专门决议，指出：现在提高党员水平，吸收党员积极参加全党生活，日益成为当前的中心任务，目前形势迫切要求新的组织形式，这就是工人民主制形式。所谓工人民主制，就是从下到上一切机关都普遍实行选举制、报告制和讨论制，保证全体党员有权对包括中央机关在内的党的各级机关进行监督，开展批评。列宁根据俄国党内状况认为，认真实行党的选举制、报告制和讨论制是发扬党内民主，保障党员的民主权利并使党内生活正常化的关键。为了真正实行并搞好选举制，列宁认为，第一，选举必须充分体现选举人的意志，不得以任何借口任何方式左右、改变、推翻选举人的意志。第二，党组织的选举原则应该自下而上地贯彻执行，只有在极特殊的情况下才可以放弃这一原则。第三，党员对他们的代表拥有罢免权，只有这样党员的民主权利才能得到尊重和保障，才能保证党内领导机关和领导人带领全体党员为党的事业而不懈努力。不仅如此，列宁还认为，党的领导人员、领导机关包括党的代表，既然由党员选举产生，受党员委托决定和处理党内事务，那么他们工作得怎么样，是否合乎广大党员的意志，就需要经常受到检查。接受检查的基本形式之一，就是报告工作制。关于讨论制，列宁认为，在党的统一的组织里，应当对党内的问题广泛地展开自由的讨论，对党内生活中各种现象展开自由的、同志式的批评和评论。任何对党的一般路线的分析或对党的实际经验的总结，对党的决定的执行情况的检查，以及关于如何

纠正错误的方法的探讨等等,只能直接交给全体党员讨论。

列宁在坚持民主集中制的过程中,注重把集体领导与个人分工负责结合起来。他在俄共(布)九大上指出:党中央书记只执行中央委员会集体作出的决议,即由组织局或政治局或中央全会作出的决议。否则,中央委员会的工作是不能正确进行的。列宁是众望所归的领袖,遇事大家都希望先听听他的意见,正因为他了解这一点,才不轻易地表示赞成或不赞成,而是先听听大家的意见。他总是告诉大家“不召开政治局会议,我不能做任何答复”,“不经过中央全会我无法预先给你们解决”。他领导的中央委员会,所有成员都是平等的,在通过决议时,严格遵守少数服从多数的原则。同时他还强调,实行集体领导并不意味着降低或否认个人的作用,减轻个人的责任。他指出:在任何时候,任何情况下,实行集体领导都要最明确地规定每个人对一定事情所负的责任。借口集体领导而无人负责,是最危险的祸害,这种祸害无论如何要不顾一切地尽量迅速地予以根除。他强调执政党要把集体领导与个人分工负责结合起来,既不能借口集体领导,大小事情推给集体,个人不负责任;也不能借口个人负责,摆脱集体领导,形成个人专断。只有两者的正确结合,才能充分发挥党的集体领导的作用,保证党的领导的正确无误。

在列宁的民主集中制思想中,党的纪律是一个重要组成部分。他根据俄国小资产阶级自发势力非常突出,小资产阶级的懦弱性、涣散性、个人主义必然要反映到党内来的状况,强调在党内必须实行极严格的集中制和纪律,强调实行少数服从多数、部分服从整体、下级机关服从上级机关、全党服从党的全国代表大会和中央委员会的民主集中制纪律,要坚决克服为了个人或小团体的利益而无视党的组织性、纪律性,做到令行禁止,不断增强党的战斗力,正确、有效地发挥无产阶级政党的组织作用。

列宁关于民主集中制的理论和实践,为马克思主义执政党理