

学习中共十四届 四中全会决定十六讲

马维东 主编

中共中央党校出版社

学习中共十四届四中全会决定 十 六 讲

马维东 主编

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

(京) 新登字 100 号

图书在版编目 (CIP) 数据

学习中共十四届四中全会决定十六讲/马维东主编.
北京: 中共中央党校出版社, 1994. 10

ISBN 7-5035-0947-3

I. 学… II. 马… III. 中共十四届四中全会-文件-
学习参考资料 N.D229

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 12553 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京海淀区大有庄 100 号)

民族印刷厂印刷 新华书店经销

1994 年 10 月第 1 版 1994 年 11 月第 3 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 7.375

字数: 165 千字 印数: 35000 — 55000 册

定价: 5.60 元

目 录

第 一 讲	民主集中制是我们党的根本组织制度和领导制度.....	1
第 二 讲	发展党内民主，充分发挥全党的积极性，实现决策的民主化	11
第 三 讲	加强民主基础上的集中，有力地执行党的路线方针政策	21
第 四 讲	坚持和完善集体领导和个人分工负责相结合的制度	32
第 五 讲	加强和健全党内监督	44
第 六 讲	党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础	57
第 七 讲	加强党的基层组织建设的指导方针和总体要求	67
第 八 讲	关于加强党的农村基层组织建设	76
第 九 讲	关于加强企业党组织建设	95
第 十 讲	关于加强高等院校党组织的建设.....	114
第十一讲	关于新时期党员教育管理和发展的.....	124
第十二讲	培养选拔干部，加强领导班子建设的极端重要性.....	135
第十三讲	培养选拔干部，加强领导班子建设的指导思想和方针原则.....	152

02 11/02

第十四讲	在全面提高领导班子和领导干部 的素质上下功夫·····	170
第十五讲	大力培养选拔优秀年轻干部，保 证党的事业后继有人，代代相传·····	189
第十六讲	进一步深化干部人事制度改革， 为加强干部队伍和领导班子建设 提供制度保证·····	211
后 记	·····	233

第一讲

民主集中制是我们党的根本 组织制度和领导制度

一、民主集中制的含义

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的制度。党章明确规定：“民主集中制是党的根本组织原则，”“党是根据自己的纲领和章程，按照民主集中制组织起来的统一整体”。民主集中制是我们党的根本组织制度和领导制度。党创造性地运用民主集中制原则，制定正确规范党内政治生活、处理个人与组织、下级与上级、领导与群众、纪律与自由、权力与监督等关系的基本准则和具体制度，形成了党在组织建设和作风建设上的鲜明特征和优良传统。邓小平同志多次强调，“民主集中制是我们党和国家的根本制度，也是最便利的制度，最合理的制度，永远不能丢掉。”我们党实行的民主集中制，是马克思主义认识论和群众路线在党的生活和组织建设中的运用。民主集中制的民主，就是党员和党组织的意愿、主张的充分表达和积极性、创造性的充分发挥；民主集中制的集中，就是全党意志、智慧的凝聚和行动的一致。实践证明，民主集中制是科学、民主、有效率的制度，具有决策及时、执行有力、监督有效的特点。我们党之所以有力量，之所以能够保持思想统一、步调一致，之所以能够克服前进中的各种困难、完成各个时期的历史任务，在

组织上坚持实行民主集中制是一条基本的经验。邓小平同志还从相当高的高度告诫全党：“民主集中制执行得不好，党是可以变质的，社会主义也是可以变质的”。^①江泽民同志则指出，“我们这样一个有五千万党员的大党，靠什么组织起来并具有强大力量呢？最重要的一条是靠坚持和完善民主集中制。民主集中制是党的根本原则，削弱和否定它，就会损害党的战斗力，以至瓦解党的组织。”这些都充分阐明了坚持和健全民主集中制的极端重要性。

党在长期革命和建设的实践中，积累了贯彻民主集中制的成功经验，也有包括“文化大革命”期间民主集中制遭到严重破坏，给党和国家造成巨大灾难的沉痛教训。事实证明，民主集中制贯彻得好还是不好，是关系到党的事业的兴衰成败的大问题，也是关系到党本身是否兴旺发达的大问题。党的十一届三中全会以来，我们党在恢复和健全民主集中制方面做了大量工作，党内政治生活日益正常和活跃，为不断开创社会主义现代化建设新局面提供了组织保证。历史经验告诉我们，民主集中制是最科学、最合理、最有效率的制度，它有利于体现人民群众的根本利益和愿望，有利于党的路线方针的正确制定和执行，即使发生了失误也能得到有效的纠正；它具有决策及时、执行有力、监督有效的特点，可以避免出现那种相互掣肘和力量分散的毛病。历史经验还告诉我们，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性，因而必须进一步健全和完善民主集中制的一系列制度，使之不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变；必须提高全党特别是领导干部维护和执行这些制度的自觉性

^① 《邓小平文选》（1938—1965年），第285页。

坚定性，反对违背和否定民主集中制的各种错误倾向，防止个人专断和极端民主化的两个极端。

二、目前在执行民主集中制中存在的问题

在改革开放和发展社会主义市场经济的新形势下，我们党执行民主集中制在总体上是好的，这是我们党在关键时刻仍然能保持步调一致、思想统一的根本原因之一。对此，我们必须有充分认识。但是在民主集中制的贯彻执行上，也确实存在一些不容忽视的问题，比如民主不够和集中不足同时存在；民主科学决策等制度在有些方面还不够完善；中央的某些决策在有的地方和部门执行得还不够有力。这些问题的存在是与改革开放和党所承担的繁重任务不相适应的，在一定程度上影响了我们党作为社会主义现代化建设坚强有力的领导核心作用的发挥。具体来说，我们党内有些同志，对在改革开放和发展社会主义市场经济条件下还要不要坚持民主集中制产生了疑虑，甚至认为在市场经济条件下，民主集中制不适应了，过时了。由于有了这种错误认识，有的地方和部门为了自己的利益，对中央和上级的决策，合意的执行，不合意就不执行，搞“上有政策，下有对策”，做那些于局部有利而于全局有害的事，不以为非，反以为是，甚至心安理得，满不在乎；有的地方和单位，自由主义、分散主义有所滋长，当面不讲，背后乱讲，会上不讲，会下乱讲，各自为政，各行其是，有令不行，有禁不止；有的地方党内民主生活比较薄弱，甚至不过民主生活，缺乏应有的党内监督；有的领导同志习惯于个人说了算，不能正确处理“班长”和其他领导成员的关系，对重大问题和干部人事问题的决策，不能听取各方面意见，特别是听不进反面意见，搞“一言堂”和个人

专断，造成领导班子内部缺乏凝聚力、战斗力；有的单位片面强调民主而导致极端民主化，对一些重大问题的决策，久议不决，各执己见，形不成集中意见；有的党员只要组织照顾，不要组织纪律，把个人凌驾于组织之上，对组织安排的工作布置的任务挑肥拣瘦，讨价还价，甚至向组织伸手要名誉、要地位、要待遇等等。

党内存在的这些问题充分说明，对广大党员尤其是各级领导干部进行一次民主集中制的教育是很有必要的，同时要健全新形势下贯彻民主集中制的各项具体制度，完善新时期党内生活的各项准则。在民主集中制问题上，确有一个理论上进一步认清，制度上进一步健全，观念上进一步明确的问题。为此，党的各级组织要把民主集中制的教育，作为党的基本知识教育的重要内容，作为党的领导干部学习和培训的必修课，使每个党员尤其是党的领导干部，真正认清在新形势下贯彻执行民主集中制的重大意义，树立正确的民主集中制观念，弄懂和掌握民主集中制是马克思主义建党的基本原则、是党的根本组织制度和领导制度的观点，民主和集中辩证统一的观点，坚持民主集中制与走群众路线相统一的观点，依靠民主集中制保证党的决策正确和执行有效的观点，坚持和完善集体领导与个人分工负责相结合的制度的观点，加强民主基础上的集中，服从中央权威的观点，发展党内民主，实现决策民主化的观点，运用民主集中制加强和健全党内监督的观点，按照民主集中制维护党的团结和集中统一的观点，运用民主集中制培养干部、调动党员积极性的观点，明确贯彻民主集中制的方法和程序等等。经过教育与训练，增强在新形势下执行民主集中制的自觉性、坚定性和一贯性。

三、在新形势下坚持和健全民主集中制的重要性

要使全党认识到，在建设有中国特色的社会主义，发展社会主义市场经济的新形势下，坚持和健全民主集中制具有特别重要的意义：

从维护党的先进性质来看，离不开民主集中制。民主集中制是工人阶级政党区别于其他一切政党的重要标志。工人阶级政党实行民主集中制，是由党的工人阶级先锋队的性质决定的，工人阶级的民主精神和组织纪律性，反映到工人阶级政党内部，就要求实行民主集中制；同时，党的辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和实现共产主义的历史使命也决定了工人阶级政党必然实行民主集中制。马克思、恩格斯在建立共产主义者同盟和国际工人协会时，就提出了民主和集中相统一的思想，列宁则第一次明确提出了民主集中制的科学概念。我们党一开始就是按照民主集中制建立起来的。当前，我们党要领导全国人民进行改革开放和发展社会主义市场经济的伟大事业，党的工人阶级先锋队的先进性质没有也不能改变，民主集中制的原则当然也就不能改变。国际共产主义运动的历史和现实告诉我们，坚持民主集中制是维护党的先进性质的组织保证，否定了它，就会改变它的性质。

从我们党所承担的历史任务来看，离不开民主集中制。我们党现阶段的根本任务是进一步解放生产力、发展生产力，逐步实现社会主义现代化。要完成这一任务，必须靠中国共产党坚强有力的领导。离开民主集中制，党就会是一盘散沙，就会丧失凝聚力、战斗力，就无法承担起团结带领全国各族人民建设有中国特色社会主义的伟大历史使命。江泽民同志指出：“现代化建设和改革开放是极其宏伟艰巨的事业。只有实行民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合，才能充分

发挥各级党组织和广大党员的积极性和创造性，集中全党智慧，保证党的决策的正确有效实施，增强党的纪律和战斗力，使我们的事业顺利前进。”^① 要完成党在新形势下承担的艰巨而复杂的任务，就要加强党的团结和统一，团结是党的生命，团结出凝聚力、出战斗力、出新的生产力。什么时候领导班子团结了，党的事业就欣欣向荣、蒸蒸日上，什么时候党的团结和统一遭到干扰和破坏，党的事业就遭受挫折和损失。实践证明，民主集中制是维护党的团结与统一的根本制度保证。凡是民主集中制执行得好的，领导班子一定是团结的，关系是顺畅的，领导工作一定是坚强有力的，相反，凡是民主集中制不健全的，领导班子内部必然内耗丛生，涣散软弱。领导班子建设中存在这样那样的问题，原因固然很多，但大都同民主集中制坚持得不好直接相关。

从加快改革开放来看，也离不开民主集中制。改革开放和发展社会主义市场经济，是一项崭新的伟大事业，是一场革命，我们所面临的环境比过去任何时候都更为复杂，利益格局不断调整，各种矛盾相互交叉，新情况、新问题、新事物层出不穷。在改革开放的新形势下，中央和地方、上级和下级、全局与局部、局部与局部、长远与眼前以及社会各方面之间，有许多利益关系需要调整，它们之间出现一些磨擦和矛盾是在所难免的；一些改革措施虽然是在充分调查研究、听取各方面意见后形成的，并兼顾到方方面面的利益，也考虑到现实的承受能力，但由于国家大、情况复杂、经济发展不平衡等因素，有的地方、有的单位的局部的、眼前的利益可能会受到影响；在目前统一的社会主义大市场尚未形成、新

^① 《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》，第 52 页。

的经济体制还没有完全建立起来，各项法规和制度还不够完备的情况下，各方面的矛盾和磨擦会更显突出。与此同时，改革开放和建立社会主义市场经济体制的新形势，既为加强党的建设提供了新的机遇和条件，也使党的建设和领导方式面临着许多新的考验，比如，建立社会主义市场经济体制是个新课题，决策民主化、科学化、法制化的要求更高了，难度更大了；在建立社会主义市场经济体制过程中，有些人产生拜金主义、享乐主义和极端个人主义，要有效抵制和消除这种倾向，充分调动党员、群众的积极性创造性，任务更加艰巨了；社会主义市场经济的某些原则和保持党的高度集中统一存在着矛盾，对党组织和广大党员的组织观念提出了新的挑战；如何处理市场经济中日益扩大的行政首长负责制和坚持党的集体领导的关系，也将更加复杂。只有坚持和健全民主集中制并在实践中逐步完善民主集中制的各项制度，坚持集中指导下的民主和民主基础上的集中相结合，才能较好地解决以上各种矛盾和问题，才能顺利地调整好各方面的利益关系，才能统一意志、统一步调，及时有效地冲破阻力，把握好改革开放的方向和力度，确保改革开放积极而稳妥地前进。

四、在实践中坚持民主集中制

当前，我国正在进行一场包括经济、政治和思想文化广泛领域的深刻的社会变革，这就要求我们党要坚持和健全民主集中制，而决不能削弱和放弃民主集中制。众所周知，社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的，社会主义市场经济要求市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。建立社会主义市场经济体制，需要在实践中不

断认识和运用客观规律；需要集中和发挥全党和全国人民的智慧和创造力及主动性、积极性；需要统筹规划、协调配套、有秩序有步骤地进行；需要以完备的法制来规范和保障。这一切都不能离开党和国家按照民主集中制实行的正确领导。认为发展社会主义市场经济就可以不要民主集中制，或者认为坚持民主集中制就是要回到计划经济的老路上去，都是不正确的。

随着改革开放和社会主义市场经济的发展，我国越来越多的企业、事业单位实行了行政首长负责制，我国《宪法》也明确规定国家机关实行行政首长负责制。现在有一种观点认为，党委是实行民主集中制的，行政是实行首长负责制的，实行首长负责制就是行政首长个人说了算，重大问题不需要党委集体讨论决定，行政的事党委可以不管。这是党的观念不强的一种表现，是十分错误的。

我们知道，民主集中制不仅是我们党的根本组织制度和领导制度，也是国家机构的根本原则和根本制度。我党在全国执政以后，把民主集中制这种制度运用于政权建设，民主集中制成为国家机构的根本制度。我国《宪法》第三条规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”这就表明，民主集中制从基本原则、基本精神上讲，同样适用于实行行政首长负责制的单位。在实行行政首长负责制的单位坚持民主集中制，就是要求贯彻民主的精神，正确处理民主和集中的辩证关系；要求实行“从群众中来，到群众中去”的根本工作路线和工作方法；要求实现决策的民主化，科学化；要求决策实施的个人负责制和充分调动广大党员、干部和群众的积极性、创造性、主动性相结合等等。民主集中制的这些基本原则和要求，不仅适用于实行党委制的单位，而且也

适用于实行行政首长负责制的单位。在实行首长负责制单位的党员领导干部，由于他（她）既是行政领导，又是共产党员，一身二任，因而他（她）必须带头执行民主集中制，必须摆正党员和行政职务的关系。一个干部不管他（她）身上有几个“长”，但作为一名党员，首先应考虑他（她）的政治本色和党性原则，应以共产党员的标准和民主集中制的组织原则作为自己政治、思想和行动的准则。那种威扬长官意志，大事由个人说了算，用行政职务排斥党员权利与义务的现象，实际上干扰了党的民主集中制的执行，人为造成了国家机关实行民主集中制与行政首长负责制的对立。党员行政领导干部要不断增强民主集中制意识，在党内生活中严格按民主集中制原则办事，带头贯彻执行党委的集体决定，维护党的纪律和团结统一。在作为行政首长身份出现时，也要自觉遵循民主集中制的基本原则，按照民主决策、民主管理和民主监督的要求办事，要坚决反对个人专断、滥用职权、霸道作风等有悖于民主集中制精神的作法。在党员行政领导干部所在的单位，党组织一定要坚持和健全民主集中制，经常检查监督领导干部执行民主集中制的情况，把认真贯彻民主集中制作为对领导干部考核的主要内容之一。当然，实行行政首长负责制的单位，由于领导体制的不同，又不能照抄照搬党章对党委制单位所规定的民主集中制的所有基本要求，应当分清民主集中制原则在适用范围上的普遍性与特殊性的区别，党委制和行政首长负责制单位对民主集中制的贯彻应有所区别，应该认识到民主集中制的某些原则和特殊运行机制，只适用于特定的范围，如少数服从多数的原则，就只适用于在领导体制上实行委员制和集体领导的组织，适用于决定的通过实行表决制而不是首长决策制；地方行政部门和其他非党

组织要服从地方党委的领导，但党委不能借口加强党的领导和加强民主集中制而替代其他组织的职能，越俎代庖，包办行政事务，而应在党委的统一领导下充分发挥各类组织的作用。

总之，不管是党内还是国家机关，实行民主集中制的制度，就是要努力造成又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志又有个人心情舒畅、生动活泼的政治局面，使我们的社会主义现代化建设事业生机勃勃、蒸蒸日上，获得巨大的胜利。

第二讲

发展党内民主，充分发挥全党的积极性，实现决策的民主化

一、民主是集中的基础和前提

民主和集中是民主集中制的两个方面，它们互相依存，互相制约，相辅相成，缺一不可。毛泽东同志指出：“民主集中制，它是民主的，又是集中的，将民主和集中两个似乎相冲突的东西，在一定形式上统一起来。”^①他又指出：“在人民内部，民主是对集中而言，自由是对纪律而言。这些都是一个统一体的两个矛盾着的侧面，它们是矛盾的，又是统一的，我们不当片面地强调某一个侧面而否定另一个侧面。在人民内部，不可以没有自由，也不可以没有纪律；不可以没有民主，也不可以没有集中。这种民主和集中的统一，自由与纪律的统一，就是我们的民主集中制”。^②毛泽东同志的这些论述，是对民主与集中辩证关系的最好概括，仍然是我们今天必须遵循的指针。

党内民主在党的民主集中制占有相当重要的地位，因为它是集中的基础和前提。正确的集中，应该以充分的民主为基础，没有民主，就没有集中；没有民主，就不能全面贯彻

^① 《毛泽东选集》（第二版）第2卷，第383页。

^② 《毛泽东选集》第5卷，第368页。

民主集中制。正确的集中，总是要在民主的基础上，才能真正实现。因此，党的各级党组织研究问题，作出决议，发布指示，都应经过充分酝酿和讨论。只有充分发扬党内民主，让各种意见都发表出来，各种方案都提供出来，才能从中进行比较和鉴别，把最好的意见和方案集中起来，制定出正确的路线、方针和政策，从而使全党统一认识、统一行动，真正实现高度的集中。如果没有充分的民主，不广泛汇集各方面的意见，不经过大家详尽的讨论和研究，只以个人或少数人的意见为准，那就难免产生主观主义或独断专行，这样的集中就抽掉了群众基础，挫伤了党内外群众的积极性，最终是不能实现真正的集中。所以，没有民主，集中是建立不起来的。

所谓党内民主，就是保障党员的各种民主权利，使党员真正享有平等的直接或间接的决策权、党内事务的管理权和监督权。具体表现为：党的各级领导机关是由党员或党的各级代表大会选举产生的；党的决策是由党员群众中集中起来，经过党员大会或党的各级代表大会或由这些大会选举出来的党的委员会决定的；党的领导机关要定期向党员或党的各级代表大会报告工作，接受监督；党内实行集体领导，少数服从多数；党内批评和讨论的自由等等，都属于党内民主的范畴。这些方面是否正常，是衡量党内民主状况的标志。

发展党内民主是多层次、多方面、多途径的。从党的中央委员会到每一个支部，从领导机关的决策到党员在党的会议和党的报刊上参加党的政策问题的讨论，从党内选举到对领导干部进行评议、监督，都要发扬民主。我们党内的民主，以实现党的纲领为目标，以引导、保护、发挥积极性为出发点，紧密结合党组织的职能和党的生产、工作、学习任务而