



民主集中制

MIN ZHU JI ZHONG ZHI

● 刘学理 著

中华人民共和国万岁

世界人民大团结万岁

■ 解放军出版社



民主集中制

MIN ZHU JI ZHONG ZHI

ISBN 978-7-5065-5488-6



9 787506 554886 >

定价：25.00元

民主集中制

MIN ZHU JI ZHONG ZHI

●刘学理 著

■解放军出版社

图书在版编目(CIP)数据

民主集中制/刘学理著. —北京:解放军出版社,2007
ISBN 978 - 7 - 5065 - 5488 - 6

I. 民… II. 刘… III. 中国共产党—民主集中制—研究
IV. D262.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 104042 号

书 名:民主集中制

作 者:刘学理

责任编辑:薛舜尧 余彦隆

装帧设计:陈建平

责任校对:刘晓京

出版发行:解放军出版社发行部

社 址:北京市西城区地安门西大街 40 号 邮编:100035

电 话:66531659

E - mail:jfjwycbs@public.bta.net.cn

经 销:全国新华书店

印 刷:中国人民解放军后勤指挥学院印刷厂

开 本:A5

字 数:280 千字

印 张:12.125

印 数:13500

版 次:2007 年 8 月第 1 版

印 次:2007 年 8 月北京第 1 次印刷

书 号:ISBN 978 - 7 - 5065 - 5488 - 6

定 价:25 元

(如有印刷、装订错误,请寄本社发行部调换)

前 言

无产阶级政党靠什么原则组织起来并具有强大的凝聚力、战斗力，靠的是民主集中制；无产阶级打碎旧的国家机器后建立什么样的国家政权并保持人民的团结统一，靠的是民主集中制；党员干部进入领导班子特别是担任正副书记后，靠什么驾驭班子并带领群众前进，最根本的还是靠民主集中制。邓小平同志曾经尖锐地指出：“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。”因此，民主集中制建设问题，是关系到党的事业兴衰成败和国家前途命运的重大问题，是党的领导和党的建设的全部基础和全部学问，它历来被马克思主义政党及其领袖们所重视。

民主集中制是一个大家熟知的老问题，但又是一个常抓常新的问题，也是一个讲起来理论上清楚、实践上往往把握不好的问题。多年来的实践表明，凡是班子团结、领导坚强、充满活力、工作成绩显著的单位，根本原因就是党委坚持民主集中制比较好；凡是决策失当、领导不力、工作不落实、内部不协调、各项建设事业起色不大、甚至出问题的单位，都可以从党委贯彻民主集中制方面找到这样或那样的根源。为什么这样说

呢？因为民主集中制是党的根本组织制度和根本组织原则，它作为党的组织规律、党的领导规范、党的决策程序、党的生活准则、党的纪律保证，对于党委的领导水平和党委的自身建设都具有根本性、全局性和决定性的意义和作用。

我们党在推进党的建设新的伟大工程的进程中，十分重视党的民主集中制建设，提出了一系列重大举措，取得了明显成效。但也要看到，各级领导班子不断进行调整，大批年轻干部走上领导岗位，他们听党话、跟党走，工作热情高，有在本职岗位上干出一番事业的强烈愿望，可是有些同志缺乏对民主集中制理论的系统学习和实践锻炼，缺乏对我们党在坚持民主集中制方面经验教训的深切了解，对民主集中制不同程度地存有认识不高、观念不强、落实不好的问题，在实际工作中既有民主不够，也有集中不够，影响了班子集体领导能力的提高和个人聪明才智的发挥，党委工作中违反规定的现象时有发生。还要看到，在新的形势下，受各种错误思潮的影响，民主集中制的贯彻执行遇到许多新情况、新问题和新的挑战。因此，把民主集中制作为党员干部特别是党员领导干部经常性学习和培训的必修课来抓，依然是党的各级组织加强先进性建设和能力建设、树立和落实科学发展观，推动各项建设事业又好又快发展的重大而紧迫的课题。

正是基于上述认识，这些年来，自己一直比较注重民主集中制问题的学习与研究。关于民主集中制，马克思主义经典作家和我们党的历代领导人都有许多精辟论述和光辉思想。我将自己的学习体会和参与党委集体领导的感悟进行了系统的整理，写成了《民主集中制》这本书，试图为党员干部特别是新进班子成员在研究和运用民主集中制时提供一些借鉴与参考。

我们党的民主集中制理论与实践极其丰富，我在成书的过

程中，力求做到理论性、系统性与针对性、操作性的统一。在体系结构方面，基本囊括了民主集中制的一些主要问题。第一章集中阐述了民主集中制理论的由来和发展，目的是为了从总体上了解无产阶级领袖和我们党的主要领导人关于民主集中制的一些基本思想和主要观点；第二章集中阐述了民主集中制在党和国家政治生活中的地位、作用，目的是为了认清民主集中制的极端重要性，从而更加自觉地贯彻执行民主集中制；第三章集中阐述了发扬民主的问题，目的是为了认识民主是党的生命，是加强党委集体领导的前提和基础，从而在党委集体领导中做到民主决策、科学决策、依法决策；第四章集中阐述了正确集中的问题，目的是为了掌握党内集中的基本艺术和原则要求，不断提高党委决策的质量和效率；第五章集中阐述了党委统一的集体领导的首长分工负责制问题，目的是为了明确要保证党委决策的有效执行，最重要的是要建立健全和落实严格明细分工负责制；第六章集中阐述了党委团结统一的问题，目的是为了懂得巩固和发展党内团结与统一，最靠得住的还是民主集中制，以及运用民主集中制协调处理党内矛盾的一般方法；第七章集中阐述了思想作风建设问题，目的是为了认识党委成员良好的思想作风，是民主集中制得以顺利贯彻执行的重要保证，否则再好的制度也将难以发挥作用；第八章集中阐述了民主集中制的各项基本制度，目的是为了熟悉各项基本制度的内容和运作方式，从而保证民主集中制的具体要求落到实处；第九章集中阐述了党委书记在贯彻民主集中制中应发挥的作用和应掌握的方法，目的是为了明确民主集中制能否得到有效贯彻执行，关键取决于党委正副书记的党性修养和能力素质；第十章集中阐述了党内监督的问题，目的是为了明确各种监督特别是党内监督是保证民主集中制正确运行的必不可少的条件。

由于本人长期从事军队政治工作，相对来说，对军队党组织贯彻执行民主集中制的情况熟悉一些。因此，本书中许多章节所研究和阐发的问题大多是从部队党委工作的实践中提出来的，针对的读者对象也主要是军队的同志。同时，考虑到军队作为武装集团的特殊性，军队党组织在贯彻民主集中制方面也有一些区别于地方党组织的特殊要求，突出地强调了“四个服从”的原则和有利于党对军队绝对领导的党委统一的集体领导下的首长分工负责制，而不是地方党委实行的常委分工负责制，等等。部队各级党委及支部是中国共产党在军队中设置的组织，在贯彻执行民主集中制方面，除了使命任务与地方不同以外，其基本原理、原则和要求对地方党组织也应具有普遍的适用性。

制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。为了加强党的根本组织制度建设，我们党从建党初期开始就把民主集中制写进了《中国共产党章程》，用以规范各级党组织的领导工作和全体党员的思想言行，并根据不同历史阶段的任务，与时俱进地对有关条款进行了修改和完善。本书摘录了中国共产党历届《党章》中关于民主集中制的表述和规定，目的是为了同志们系统准确地了解和学习我们党关于民主集中制的思想和要求，为正确贯彻执行民主集中制提供基本遵循。

由于本人水平有限，加之边工作边写作，难以集中足够的精力和大块的时间对民主集中制进行更加系统、更加深入的研究，书中难免有粗疏、遗漏、不准确甚至错误的地方，敬请广大读者批评指正。

作 者

2007年2月21日于兰州

目 录

前 言 / 1

第一章 民主集中制理论的创立与发展 /1

- 第一节 马克思、恩格斯是民主集中制理论的创始人 / 2
- 第二节 列宁首次提出并使用民主集中制的概念 / 7
- 第三节 毛泽东对民主集中制理论的丰富和发展 / 12
- 第四节 邓小平对民主集中制理论的新贡献 / 19
- 第五节 江泽民关于民主集中制理论的“十六字”原则 / 22
- 第六节 胡锦涛关于民主集中制理论的重要思想 / 27

第二章 民主集中制在党和国家政治生活中的重要 地位和作用 /37

- 第一节 民主集中制是无产阶级政党的根本组织原则 /37
- 第二节 民主集中制是社会主义国家政权的基本组织形式 /40
- 第三节 民主集中制是保证党对军队绝对领导的根本制度 /43
- 第四节 民主集中制是加强和改善共产党领导的制度基础 /47
- 第五节 民主集中制是培养和造就无产阶级革命事业
接班人的有效机制 /51
- 第六节 民主集中制维系着党和国家的前途命运 /54

第三章 充分发扬民主是加强党委集体领导的必然要求 /60

- 第一节 民主的本质内涵及其政治意义 /61
- 第二节 党内民主是党的生命 /67
- 第三节 重大问题的决策必须集体讨论决定 /74
- 第四节 重大问题的决策必须遵循的组织原则 /79
- 第五节 重大问题的决策必须严格议事程序 /82
- 第六节 应当反对和防止的错误倾向 /88

第四章 实行正确集中是提高党委决策水平的关键环节 /93

- 第一节 党内集中的本质内涵 /95
- 第二节 实行正确集中的政治基础 /98
- 第三节 实行正确集中的客观依据 /104
- 第四节 实行正确集中的基本方法 /107
- 第五节 应当防止和纠正的错误倾向 /114

第五章 实行分工负责制是推动党委决策有效实施的根本保证 /120

- 第一节 首长分工负责制是我军独具特色的科学领导制度 /121
- 第二节 首长分工负责制是党委决策有效实施的可靠保证 /126
- 第三节 首长分工负责制在实践中要把握的主要环节 /135

第六章 民主集中制是维系和巩固党委团结 统一的组织基础 /145

- 第一节 民主集中制在维护和增强党委团结中的
重要作用 /146
- 第二节 容易影响党委团结的常见矛盾及诱因 /150
- 第三节 民主集中制在巩固党内团结中的具体运用 /157

第七章 以良好的思想作风保证民主集中制 贯彻执行 /169

- 第一节 要树立正确的权力观、地位观、利益观 /170
- 第二节 要有坚强的党性观念 /173
- 第三节 要坚持“四个服从”的组织原则 /177
- 第四节 要确立正确的群众观 /181
- 第五节 要具备良好的人品官德 /184
- 第六节 要坚持求真务实的精神和作风 /188

第八章 全面落实民主集中制的各项 基本制度 /192

- 第一节 落实基本制度对加强民主集中制建设的重要性 /192
- 第二节 党的代表大会制度及其运作 /196
- 第三节 党委会制度及其运作 /199
- 第四节 报告工作制度及其运作 /203
- 第五节 民主生活会制度及其运作 /204
- 第六节 领导干部参加双重组织生活制度及其运作 /206

第七节 强化法规意识和质量意识 /208

第九章 着力提高党委书记把握和运用民主集中制的能力 /213

第一节 党委书记应发挥的主要作用 /214

第二节 党委书记应具备的基本能力 /222

第三节 党委书记应掌握的科学方法 /230

第四节 党委书记应塑造的先进性形象 /236

第十章 建立健全保证民主集中制正确运行的监督制约机制 /244

第一节 加强监督的极端重要性 /245

第二节 加强党内监督的主要内容 /250

第三节 加强党内监督的主要方法 /255

第四节 加强党内外群众监督的基本途径 /262

第五节 加强监督必须从严执纪 /266

第六节 认真履行监督职责 /273

附 录：

中国共产党历届章程关于民主集中制的规定 /278

主要参考书目 /378

后 记 /380

第一章

民主集中制理论的 创立与发展

马克思主义建党学说，是马克思主义的重要组成部分，其内容主要包括两个方面：一是关于党的建设；二是关于党的领导。这两个方面的加强和改进，都离不开民主集中制的坚持和健全。民主集中制是保证党在思想上团结统一、组织上纯洁巩固、领导上科学正确的根本制度。从这个意义上讲，民主集中制是马克思主义建党学说的基石。

民主集中制根源于国际无产阶级的斗争实践。它是伴随着马克思主义的发展和国际无产阶级政党的产生而逐渐形成的。翻开国际共产主义运动史可以发现，从马克思、恩格斯提出民主集中制思想，列宁确立民主集中制原则，到以毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛同志为代表的中国共产党人对民主集中制原则的充实、完善和发展，期间跨越了两个世纪，经历了160余年。100多年来，民主集中制由科学思想转变为现实制度，由探索性的实践发展为理论指导下的自觉实践，由无产阶级政党的原则发展为社会主义国家的政治生活原则，无不渗透着马克思主义创始人及其继承者的心血，充满着曲折而复杂的斗争，

饱含着无产阶级特别是共产党人的艰辛与甘苦。因此，了解民主集中制理论的由来与发展，不仅有助于我们加深对这一理论的理解，也有助于我们把这一理论在实践中继续推向前进。

第一节 马克思、恩格斯是民主集中制理论的创始人

1846年初，马克思、恩格斯发起成立了共产主义通讯委员会，这是他们建党实践活动的开始。通讯委员会的主要任务，是以通讯形式，建立德国的社会主义者之间以及与其他国家的社会主义者之间的联系，互通有关各国和各地社会主义运动的情况，组织科学共产主义思想的出版宣传和口头宣传。共产主义通讯委员会虽然没有演变成一个独立的无产阶级政党，更不可能明确提出无产阶级政党的组织原则，但是通讯委员会的理论与实践活动，特别是在改组正义者同盟的过程中，他们与支配着同盟的非科学的思想体系作斗争，与同盟的一切不适合科学共产主义要求的旧习气、旧制度作斗争，用科学共产主义理论塑造无产阶级革命政党的面貌，由此产生了关于无产阶级政党的一系列重要思想。这些思想集中体现在世界上第一个无产阶级革命政党的纲领《共产党宣言》和《共产主义者同盟章程》之中。

《共产主义者同盟章程》创立了共产党特有的组织原则和组织形式，是与无产阶级政党的性质、纲领、指导思想相适应，不同于以往密谋、半密谋或涣散不定的工人政党的一种全新的组织原则和组织形式。《共产主义者同盟章程》体现民主集中制

思想有如下几个方面：

第一，《共产主义者同盟章程》规定了盟员的权利与义务。盟员须经支部一致通过方能入盟，并编入一个支部生活。所有盟员在同盟中一律平等，享有同等的权利与义务，盟内一切事务都由盟员或通过代表来处理，并且有义务在一切场合下互相帮助。

第二，《共产主义者同盟章程》规定了同盟的组织机构。同盟内部有着严密的组织，由支部、区部、总区部、中央委员会和代表大会等一系列自下而上的组织系统构成。支部是由三人至二十人组成的基层组织；区部是由两个至十个支部组成的；各省或各国的区部组成总区部。同盟代表大会以及中央委员会是同盟的最高权力机关。

第三，《共产主义者同盟章程》规定了同盟各级组织的选举制度。各支部的领导人要经选举产生，每个支部选举主席和副主席各一人。各支部的主席和副主席组成区部委员会。区部委员会领导从区部委员中选出。中央委员会的成员不少于五人，由代表大会所在地的区部委员会选出。区部委员会和中央委员会的委员实行任期制，任期为一年，可以连选连任。选举者可以随时撤换这些领导成员。

第四，《共产主义者同盟章程》规定了代表大会与中央委员会负责制相结合的制度。代表大会是全盟的立法机关和最高权力机关。它由各区部选举的代表组成，每年召开会议讨论同盟章程和重大问题，并作出相应的决议，对全盟工作发指示信件、发表宣言，指定中央委员会所在地和下届代表大会开会地点，决定开除盟员盟籍等一切重大问题。代表大会每年定期举行。中央委员会是全盟的权利执行机关，在代表大会闭会期间，中央委员会负责同各区部保持联系并指导工作。中央委员会对一

些重大问题可以提交全盟讨论。这表明，作为同盟最高权力机关的代表大会与代表大会闭会期间中央委员会相结合，形成了既有民主又有集中的中央领导机构。

第五，《共产主义者同盟章程》规定了保证同盟的集中统一领导的报告制度。每个区部至少两个月向总区部报告一次本地区的工作进展情况，以便上级领导机关了解下级组织的情况，及时给予必要的指导。《共产主义者同盟章程》还要求各级组织独立负责地进行活动，并且要及时向上级机关通告活动情况。这些规定对于同盟内部实行集中统一领导具有极其重要的意义。

马克思、恩格斯为共产主义者同盟规定的这些组织原则和组织形式，既有利于民主，又坚持了必要的集中，使同盟能按照科学的组织原则开展活动。

19世纪60年代，国际工人运动日益高涨，各国无产阶级迫切要求加强国际团结。在这种历史条件下，产生了第一国际即国际工作协会。马克思积极参加国际工作协会《成立宣言》和《临时章程》的起草工作，并在这两个历史文献中坚持和发展了《共产党宣言》和《共产主义者同盟章程》中关于无产阶级政党的思想。《临时章程》较之《共产主义者同盟章程》对党的组织原则规定得更加详尽。它规定协会的最高权力机关是各支部或联合会选派代表参加的代表大会。代表大会每年召开一次，听取中央委员会的工作报告，选举总委员会。代表大会闭会期间，由它选举的总委员会为协会的最高执行机关，授权执行代表大会的决议，负责了解各国工作运动状况，指导各支部活动，对地方各级组织实行集中统一的领导。为保证这些正确的组织原则的贯彻执行，马克思还指导国际工作协会依据章程制定了组织条例，规定了一系列制度和纪律。比如，在民主选举制度上，规定协会的每个会员有参加选举全协会代表大会代表的权利，

每个支部不论其成员多少，都有权派遣一名代表参加代表大会，有权任命一个和总委员会通讯的书记；在表决制度上，规定每一个代表在代表大会上只有一票的表决权，对有关原则问题的一切决议均须举行无记名投票；在报告工作的制度上，规定总委员会在经费许可的范围内经常出版情况通报和报告，各联合委员会每月至少向总委员会呈交一次报告。此外，还规定了定期召开代表大会制度、缴纳党费制度、调查统计制度等等。《临时章程》还对会员的权利和义务作出了具体规定，第一次提出了“没有无义务的权利，也没有无权利的义务”的理论，它表明会员之间都是同志式的平等关系，在享受权利和履行义务上人人平等，不允许有只享受权利而不履行义务的特殊会员，当然也不能让一部分会员只履行义务而不享受权利。这一理论的提出，对于发扬党内民主，调动党员的积极性和创造性，增强党内的团结统一，具有重要意义。《临时章程》所提出的以上若干规定、制度、纪律，无疑是对无产阶级政党组织原则的丰富和发展。

在第二国际各国党活动的实践中，恩格斯在总结帮助欧美各国建党经验的基础上，根据党的政治任务和组织状况变化的新情况，进一步丰富和发展了党的组织建设原理。一是强调发扬党内民主。第一国际后期，在反对无政府主义的斗争中，马克思和恩格斯着重强调了加强集中领导的意义；在欧美各国工人政党建立起来后，根据群众性的工人政党斗争和党内生活的需要，恩格斯着重阐明了发扬党内民主、健全党内生活的重要意义。他指出，在始终不渝地遵守共同原则的前提下，“在党内绝对自由地交换意见是必要的”，这是提高全党思想水平、融化涌入党内的新成份、恢复党内真正和谐的好办法，从而学会更好地工作。为了发扬党内民主，恩格斯还十分强调在党内要严