

牛安生 著

---

# 党的民主集中制新论

---



河南人民出版社

# 目 录

<b>第一章 绪论</b> .....	(1)
一、如何理解我们党的民主集中制 .....	(2)
二、民主集中制的地位和作用 .....	(5)
三、健全党的民主集中制是共产党人的神圣职责 .....	(7)
<b>第二章 党的民主集中制概念和理论的历史考察</b> .....	(10)
一、关于民主制和集中制的历史考察 .....	(10)
二、马克思和恩格斯关于党内民主和集中的思想 .....	(14)
三、列宁和俄共(布)对民主集中制的丰富和发展 .....	(21)
四、中国共产党关于民主集中制的理论原则 .....	(30)
<b>第三章 我党执行民主集中制的经验教训</b> .....	(39)
一、“文化大革命”前我党坚持民主集中制的经验教训 .....	(39)
二、“文化大革命”时期损害民主集中制的基本教训 .....	(46)

三、党的十一届三中全会以来我党坚持和健全

民主集中制的理论和实践…………… (49)

**第四章 市场经济条件下坚持党的民主集中制出现的**

**新情况、新问题**…………… (57)

一、关于当前否定民主集中制的几种论调…………… (57)

二、利益格局的新变化为坚持民主集中制带来的新问题  
…………… (60)

三、市场原则与民主集中制价值观念的冲突…………… (63)

四、当前党内民主集中制在运行机制方面的主要缺陷  
…………… (65)

**第五章 市场经济条件下必须坚持和健全民主集中制**

…………… (69)

一、建立健全社会主义市场经济体制的可靠保证…………… (69)

二、新形势下正确处理党内矛盾的可靠保证…………… (75)

三、在改革开放过程中不断完善和发展民主集中制…………… (79)

**第六章 正确处理民主集中制中民主和集中的关系**

…………… (82)

一、在民主集中制中民主和集中的含义…………… (82)

二、民主与集中关系的特点…………… (87)

三、关于民主与集中关系的几种错误观点…………… (90)

四、正确处理民主与集中关系的几项要求…………… (93)

**第七章 正确处理党内民主集中制与首长负责制的**

**关系**…………… (100)

- 一、在两种制度关系上的困惑和误区 ..... (100)
- 二、首长负责制的主要内容和特点 ..... (102)
- 三、首长负责制与民主集中制的统一性 ..... (106)
- 四、正确处理党内民主集中制与首长负责制的关系 ... (113)

## 第八章 正确处理党内民主集中制与国家权力机关

### 运行机制的关系 ..... (119)

- 一、党内制度与宪法和法律的关系 ..... (119)
- 二、权力机关中的民主集中制 ..... (122)
- 三、正确认识党组织的决策与权力机关决策的区别 ... (125)
- 四、党组织与权力机关发生关系的主要途径和原则 ... (127)

## 第九章 不断完善党政领导干部选拔任用制度..... (131)

- 一、我国目前干部选拔任用的做法与存在的问题 ..... (131)
- 二、我国现行党政领导干部选拔任用制度存在的问题  
..... (135)
- 三、健全干部选拔任用制度的思考 ..... (138)

## 第十章 正确认识和处理党内选举制与委任制的

### 关系..... (150)

- 一、正确处理选举制与委任制关系的意义 ..... (150)
- 二、十一届三中全会以来党内选举制度评述 ..... (151)
- 三、改善选举制与委任制的关系 ..... (159)

## 第十一章 市场经济条件下的党委会制度 ..... (166)

- 一、党委会制度的含义及其地位 ..... (166)
- 二、党委制的历史考察 ..... (168)

00000/12

三、坚持和健全党委制要解决的主要问题 .....	(174)
<b>第十二章 坚持和健全党内民主生活会制度 .....</b>	<b>(184)</b>
一、党内民主生活会在党内生活中的地位和作用 .....	(184)
二、党内民主生活会的主要形式和内容 .....	(189)
三、党员领导干部双重组织生活制度 .....	(192)
四、进一步健全党内民主生活会制度 .....	(195)
<b>第十三章 正确处理维护党中央权威与调动地方     党组织积极性的关系 .....</b>	<b>(200)</b>
一、正确处理党中央与地方党组织关系的意义 .....	(200)
二、当前中央与地方关系中存在的主要问题 .....	(204)
三、正确处理中央与地方关系的思路 .....	(207)
<b>附 录 .....</b>	<b>(216)</b>
试论马克思、恩格斯同列宁在组织制度理论上的差异 .....	(216)
毛泽东民主集中制思想论析.....	(226)
苏共党内的派别化及其教训.....	(241)
利益格局多元化条件下正确坚持党的民主集中制的思考 .....	(260)
<b>后 记 .....</b>	<b>(275)</b>

# 第一章

## 绪 论

民主集中制作为一种新型的组织制度,如果从马克思、恩格斯改造正义者同盟,创立这一组织制度的一些基本原则、形成这一制度的基本思想算起,至今已经 150 余年了。如果从俄国社会民主工党正式提出这一概念,至今也已经近 100 年了。纵观民主集中制执行的历史,具有倾向性是基本特点,因此,坚持民主集中制时,往往是在强调某个侧面时对制度作一些调整,即总是处在“强调——调整”不断循环的过程之中,马克思和恩格斯时,先是反对密谋和专制,强调民主,后来又强调权威和纪律,对过分民主进行调整。俄国社会民主工党和列宁先是反对分散、小组习气,强调集中,后来又对过分集中进行理论上的调整,提出民主集中制的概念。执政后,特别是列宁逝世前夕,曾对过分集中进行了充分的关注,提出一些调整的设想,并使部分设想付诸实施。在中国共产党近 80 年的历史中,我们坚持和健全民主集中制有许多经验,也有许多教训,我们为此付出了代价。今天,认真研究这一制度,探索这一制度的规律,尤其是在新形势下,探索如何把我们党建设成为具有健全的民主集中制的党,有十分重要的意义。在此,我们有必

要对当代中国共产党的民主集中制所持的基本观点和立场先作扼要介绍。

### 一、如何理解我们党的民主集中制

这是首先要解决的问题。在当代国际共产主义运动中,对民主集中制的认识已有诸多争议。我们有的同志在这个问题上也有模糊的、片面的认识。我们党历来把民主集中制作为根本的组织制度和领导制度,作为一条重要的党性原则。那么,应如何正确理解我们党的民主集中制呢?1905年12月,俄国社会民主工党第一次代表会议通过了关于党的改组的决议,决议指出:代表会议确认民主集中制原则是不容争论的,这就是第一次出现于工人阶级政党决议里的民主集中制概念。第二年,民主集中制就写上了该党的“组织章程”。我们党一开始就是按照民主集中制原则建立起来的,1927年6月,中央政治局通过的《中国共产党第三次修正章程决案》第一次正式规定:“党部的指导原则为民主集中制。”从此以后,我党历届党章都把民主集中制作为党的根本组织原则固定下来。纵观党的历史文献,我们党所讲的民主集中制,主要内容包括以下三个方面:

#### 1. 民主集中制的基本理论

这是指我们党关于民主集中制的一些基本理论观点。主要包括:

(1)民主集中制在党内地位的理论。党的有关文件规定,民主集中制是我们党的根本的组织制度和领导制度。党创造性地运用民主集中制原则,制定正确规范党内生活、处理党内关系的基本准则和具体制度,形成了党在组织建设上的鲜明特征。党在全国执政后,把这种制度运用于政权建设,在国家机构中实行民主集中制

的原则。当前,以为实行社会主义市场经济就可以不要党和国家领导制度中的民主集中制,或者以为坚持民主集中制就是回到计划经济的老路上去,都是不对的。

(2)民主集中制的概念。党章规定,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。这就是说,凡是我们党为贯彻民主集中制而制定的一些具体制度或规定,都要体现两者的结合,没有也不允许一个规定只强调、只规定如何实施或保证某一个方面,把两者分裂开来。

(3)民主与集中关系的理论。中央有关文件规定,民主和集中是相辅相成、内在统一的。没有民主,就没有正确的集中。没有集中,就不能形成正确的路线、方针和政策,不能形成全党的统一意志。

(4)实行民主集中制的目标。党章规定,坚持民主集中制,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的生动活泼的政治局面。

(5)关于在民主集中制贯彻过程中必须反对两种错误倾向的理论。一种倾向是违反党内民主的倾向,突出表现是存在于部分领导人中的个人专断和家长作风;另一种是违反党内集中统一的错误倾向,它的突出表现是分散主义和极端民主化,在组织上的典型表现是在党内搞无政府主义的“自治制”。在这个问题上,我们党还一贯主张,有什么问题,纠正什么问题,不搞机械地照搬照套。

## 2. 党的民主集中制的基本制度

这主要是指:

(1)党章的有关规定。即党章关于党的组织制度以及关于组织机构的有关规定。主要包括党章总纲中关于党的建设必须坚持民主集中制和第二章党的组织制度,党章的其他部分也都贯穿了



民主集中制的原则。

(2)《关于党内政治生活的若干准则》的规定。

(3)其他有关民主集中制的具体制度。如,《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》(1990年6月27日)、《中国共产党地方组织选举工作条例》(1993年12月)、《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》(1995年5月9日),等等。

### 3. 党的民主集中制的基本原则

这些基本原则主要就是党章第二章第10条规定的内容:

(1)党员个人服从党的组织,少数服从多数,下级组织服从上级组织,全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。

(2)党的各级领导机关,除它们派出的代表机关和在非党组织中的党组外,都由选举产生。

(3)党的最高领导机关,是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的地方各级领导机关,是党的地方各级代表大会和它们所产生的委员会。党的各级委员会向同级的代表大会负责并报告工作。

(4)党的上级组织要经常听取下级组织和党员群众的意见,及时解决他们提出的问题。党的下级组织既要向上级组织请示和报告工作,又要独立负责地解决自己职责范围内的问题。上下级组织之间要互通情报、互相支持和互相监督。党的各级组织要使党员对党内事务有更多的了解和参与。

(5)党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。凡属重大问题都要由党的委员会集体讨论,作出决定;委员会成员要根据集体的决定和分工,切实履行自己的职责。

(6)党禁止任何形式的个人崇拜。要保证党的领导人的活动

处于党和人民的监督之下,同时维护一切代表党和人民利益的领导人的威信。

在这六条基本原则中,最核心的是第一条,即“四个服从”,它体现了党内民主,也体现了党内集中,是对党内生活秩序的总概括,是正确处理党内各种矛盾的基本准则。其他五条都是在此基础上展开的。“四个服从”的核心是全党服从中央,党的各个组织和全体党员必须在政治上同党中央保持一致,维护党中央的权威。民主集中制中的“集中”,最根本的就表现在这里。“四个服从”的基础是少数服从多数,无论党的选举活动,或是党的决策活动,都必须遵循多数决定问题的原则。党中央的权威,就在于它代表着全党的多数,执行着多数人的意志,党的上级组织的权威,也在于它代表着比下级组织更多的多数。

## 二、民主集中制的地位和作用

正确坚持民主集中制,必须充分认识民主集中制在党和国家生活中的地位和作用。我们党为什么把民主集中制作为根本的组织制度和领导制度,一再强调要坚持和健全民主集中制呢?这主要是由民主集中制的民主和集中相统一的功能所决定的。对党的建设来讲,既需要充分发扬民主,又需要集中统一,民主集中制是这两种需要的保证。具体讲,主要表现在以下四个方面。

### 1. 它是加强党的集中统一,贯彻党的政治路线的组织保证

用民主集中制来维护党的团结统一,提高党的战斗力、凝聚力,保证党的政治路线的正确制定和执行,这是我们共产党自身建设的基本经验。原苏共党的建设教训已充分说明了这一问题。苏共是民主集中制概念的故乡,苏共在党的建设方面的一个重要教训是,先是在民主集中制方面形成严重的个人专断、家长制、权力

过分集中、领导职务终身制现象；后来又在进行政治体制改革的过程中，大力推行民主化、公开性，从否定集中方面否定了民主集中制的有关原则。1990年苏共28大对民主集中制的重要修改主要表现为，允许党内少数人有在党的报刊上捍卫自己观点的权力，在党中央和各加盟共和国党组织的关系上推行“自治”原则，容忍党内的派别活动和派别组织。其结果是，苏共中央内部四分五裂，分成苏共中央派、传统派、民主纲领派三大派和许多小派。这样，就严重影响到苏共政治路线的制定和执行，严重削弱了苏联共产党所固有的凝聚力和战斗力。

## 2. 它是正确处理党内各种关系的可靠保证

民主集中制实际上也是一种规范关系的制度。党内外的各种关系都依靠民主集中制来规范。有关系就有矛盾，在市场经济条件下，许多矛盾表现为利益矛盾。例如，中央和地方之间的矛盾。这类矛盾应当如何解决？从理论上讲，解决上述利益矛盾的最佳途径是平等协商，但是，如果没有任何约束，用协商的办法来解决利益矛盾成功率极低。而专制和诉诸武力，又是最落后、最具破坏性的、人民普遍反对的途径，是不可取的。因此，解决上述矛盾的最佳途径是民主集中制。这种制度在发扬民主、充分协商的基础上，要求维护全党、全国的集中统一，做到“四个服从”。就是说，个人与组织、下级与上级的关系，就是“服从”的关系，这既是组织原则，也是严格的纪律。在市场经济条件下，尤其要强调这一点，决不能在纪律上“松绑”。当今中国，用坚持民主集中制来化解党内外的各种矛盾，调动积极性，是我们的宝贵经验。

## 3. 它是领导机构实行科学决策的组织保证

这是从工作制度、民主决策的角度讲问题的，也就是集体领导制度。这也是党的纪律，违背集体领导的程序，也是违反党的纪

律。科学决策的最佳途径是民主决策,这就是要求决策者充分发扬民主,走群众路线,调查研究,广泛搜集意见和信息,在此基础上进行集体讨论。党的十四届四中全会要求,要建立健全领导、专家、群众相结合的决策体制,这就是市场经济条件下民主集中制的决策体制。坚持民主集中制保证民主决策,是许多领导活动成功的重要经验。

#### 4. 它是实行民主监督的可靠保证

党的民主集中制的监督主要体现在两个方面:一是纪律意义上的监督。民主集中制的许多原则都是党的纪律,例如政治纪律、人事纪律、组织纪律、保密纪律、程序性纪律等等。二是会议上的监督。例如党代会对全委会的监督,全委会对常委会的监督,尤其是党的组织生活会对党员的监督。这里,我们要特别强调领导干部双重组织生活的制度。要严格执行中央《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》,要根据中央纪委、中央组织部《关于提高县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会质量的意见》,认真开展批评和自我批评,严格纪律,不断提高生活会的质量。

### 三、健全党的民主集中制是共产党人的神圣职责

#### 1. 民主集中制是一个历史的概念

民主集中制作为一种制度,同其他事物一样,也有一个产生、发展、消亡的过程。这个过程就是这种制度的潜能不断发挥作用、直到极限、最后逐步衰竭的过程。而这一过程又是和它所存在的社会条件分不开的。这种社会条件包括社会发展程度,人们的文化素养水平,党的任务及面临的组织方面的问题等。条件变化了,民主集中制的一些具体制度就要调整,侧重点就要转移,为适应新

形势、新任务的要求,就要制定新的规定。否则,它就不能充分发挥作用。比如马克思恩格斯和列宁在这方面的差异,列宁在1905年前后的差异,中国共产党在十三届四中全会前后的差异等,都说明了这一点。可见,随着历史的进程,不断调整、健全民主集中制,是这一制度自身不断发展、充分发挥作用的要求。

## 2. 党的民主集中制还缺乏一个科学的运行机制

民主集中制肯定是好的制度,但是,从历史看,执行好这一制度并不容易。马克思和恩格斯没有明确提出民主集中制这一概念,他们在世时也强调过集中和权威,但到第二国际后期,这一组织制度还是向过分民主发展,导致西欧社会民主党的“权力扩散原则”。俄国社会民主工党明确提出了这一概念,列宁在世时曾经注意到过分集中的问题,但这一组织制度到斯大林时期还是发展成了过分集中。还有中国的个人崇拜、其他共产党的个人崇拜等。为什么过去各国共产党包括中国共产党在内都犯有权力过分集中的毛病呢?好的制度为什么不能很好地贯彻下去呢?其中一个重要的原因是,民主集中制还缺乏一个科学的运行机制,还缺乏有效的保障监督措施。已有的保障监督机构也没有完全到位,惩戒的力度也跟不上,这样就使一些制度失去了严肃性,得不到很好的执行。因此,要使这一科学的组织制度能健康地运行,不再走极端,必须从健全保障机制入手,健全民主集中制。

## 3. 当前,民主集中制正面临着严峻挑战

就中国共产党而言,这种挑战主要是来自社会主义市场经济这一新的体制。由于调配社会资源方式的变化,使党原来的一些做法也需要调整,以适应新情况,探索更加有效的形式。当前,在贯彻民主集中制原则方面有许多问题需要研究解决。例如,市场经济与民主集中制的关系,市场经济原则与民主集中制原则的关

系,党内民主集中制与首长负责制的关系,党的民主集中制与权力机关的运行机制的关系等,都需要在民主集中制理论和实践的結合上给予回答。通过解决、回答实践中提出的这一系列问题,使党的组织方式尽快完成向适应市场经济体制要求的转变,保持党的组织优势,从而提高党的凝聚力和战斗力,也提高党的民主化程度。同时,也健全适应新形势的要求,不断健全民主集中制原则,使民主集中制得到进一步发展。

## 第二章

# 党的民主集中制概念和 理论的历史考察

### 一、关于民主制和集中制的历史考察

#### 1. 民主和集中

什么是民主？自从古希腊历史学家希罗多德在《历史》一书中首次提出这一概念并概括出公民“在法律面前人人平等”，政事“取决于民众”的特征后，历代对其内容进行不断的丰富和延伸，以至于今天，对其解释竟众说纷纭、各叙其道、莫衷一是，即使是马克思主义者，对这个问题的回答也不尽相同。尽管如此，有两点却是一致的。

(1)认为民主一词来源于希腊文 *demokratia*，是由 *demos*（人民、地区）和 *kratos*（权力、统治）合成的，意思是“人民的权力”或“由人民直接地或通过分区选出的代表治理、统治”，我国近代资产阶级启蒙思想家将其译为“民主”，这和我国古书中“民主”即万民之主的含义截然相反，是风马牛不相及的。

(2)认为民主一词有多种含义，但作为一种国家形态或国家制

度,则是民主的本来含义,其他含义则是从国家制度或国家形态这一本质含义中派生出来的,是它的外延和引伸。就是说,民主作为一种国家制度,属于上层建筑这个范畴,一方面,它是指国体民主,即谁是国家的统治阶级,另一方面,它是指政体民主,即国家政权的组织形式。至于我们通常所讲的民主精神、民主作风、民主方法、民主手段等,则是与政体民主相对而言的,这些泛化意义上的民主,既同政体民主相区别,又同政体民主相联系,是其载体。作为方法、手段意义上的民主,早在没有政体民主的社会中已经出现,只是在社会出现了政体民主之后,在形式、内容、程序等方面都大大丰富和发展了。这种意义上的民主既可用于政体民主的活动及其政治目的的实现,例如国家各级代表(议员)和国家各级机构组成人员的选举活动、决策活动、工作作风等;也可用于非政体的或同政体联系并不紧密的某些组织,如学术组织、群众团体等在其内部采取民主协商办法解决有关问题,民主制定规章、制度等。我们通常讲的党的组织原则、党内民主等,作为国家形态的政体民主的直接派生概念,主要是政体民主在政党组织中的具体运用。因此,有人认为,广义的民主就是“处于主人地位的多数人根据平等的原则对社会实施的一种管理制度”<sup>①</sup>。

集中,按照《辞海》的解释,是“把分散的聚集在一起”,政治学讲的集中,作为过程,指的是一种程序和规章制度,作为结果,指的是全体成员的意志统一、行动统一,集中的实质就是权力的集中和对权力的服从。从这个意义上说,国家就是集中,因为,国家本身就是加在人们头上的有组织有系统的强力,就是通过强迫手段对整个社会实行集中统一的统治与管理,以统一全体公民的行动。可以说没有集中就没有国家。当然,性质不同的国家集中的形式是不同的,在奴隶社会和封建社会,权力以世袭的方式集中于奴隶



主和皇帝的手中,奴隶主和皇帝成了专制独裁者,到资本主义社会,则采取有限范围内民主的方式,将权力集中在议会和总统等少数人手中。除了国家的集中外,还有政党的集中、社团的集中,体现集中的主要是法律、法令、规章、制度,通过这些指导,约束人们的行动,达到统一、一致的目的。可见,没有集中,也就无所谓社会。

集中和民主并不总是相对立的。因为,集中可分为两种:一种是民主的集中,这种集中是民主的必然要求,在这里,尽管民主和集中之间有很大的差异,但两者还是能够协调一致的;另一种是不民主的或专制式的集中,如官僚集中制、皇帝集中制、领袖集中制等,排斥民主,只有这样的集中才和民主是对立的。集中和权威也不能画等号,因为权威是被行使对象认为合法的权力,这种权力只能建立在民主或体现民意的形式的基础之上(当然迷信的权威也是权威,这另当别论),离开多数人的认可,就成了强制,而不是权威。因此,集中与专制、集中与权威是相互联系、又相互区别的东西。

可见,民主需要集中,专制是集中的一种。如果不加区别,仅就集中这一概念而言,它是人类社会各个发展阶段都需要的,只是在某些发展阶段上需要专制的集中,在另一些发展阶段上需要民主的集中罢了。没有集中,就没有人类社会,就没有国家和政党、社会团体的稳定。

## 2. 民主制和集中制

社会团体也好,政党也好,作为一种组织,总是按一定的方式组合起来的。这类组合方式的实质,就是组织制度。

在1847年马克思和恩格斯改组正义者同盟之前,各种社会组织实行的组织原则基本上可分为两种:民主制和集中制(当然是