

韩光宇 著

# 民主集中制 研究

★  
MINZHUJIZHONGZHI  
YANJIU

262.11

湖南大学出版社

韩光宇 著

# 民主集中制 研究



MINZHUJIZHONGZHI  
YANJIU

湖南大学出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

民主集中制研究/韩光宇著.

—长沙:湖南大学出版社,2008.1(2009.8重印)

**ISBN 978-7-81113-283-0**

I. 民... II. 韩... 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(2008)第 008472 号

**民主集中制研究**

Minzhujizhongzhi Yanjiu

作 者: 韩光宇 著

责任编辑: 湛鹏飞

装帧设计: 吴颖辉

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山

邮 编: 410082

电 话: 0731-88822559(发行部)88821339(编辑室)88821006(出版部)

传 真: 0731-88649312(发行部)88822264(总编室)

电子邮箱: [presschenpf@hnu.cn](mailto:presschenpf@hnu.cn)

网 址: <http://press.hnu.cn>

印 装: 国防科学技术大学印刷厂

开本: 870×960 20开

印张: 6.4

字数: 90千

版次: 2008年1月第1版

印次: 2009年8月第2次印刷

书号: ISBN 978-7-81113-283-0/D·103

定价: 20.00元

版权所有,盗版必究

湖南大学版图书凡有印装差错,请与发行部联系

## 序 言

民主集中制作为一种思想理论，是马克思主义党的建设理论体系中的重要内容；作为一种组织原则，是我们党和国家政权的根本组织原则；作为一种领导制度，是集中集体智慧进行科学决策的体制制度，也是一种协调协商利益的机制制度。因此，它既是一个重大的理论问题，也是一个重大的实践问题，是关系党的建设和国家民主政治建设全局的带有根本性的问题。我手头这本《民主集中制研究》，虽然不是鸿篇巨制，但却凝结了韩光宇同志多年工作实践的经验和理论思考，多有独到见解和闪光之处，读来深感多方受益。在大力推进民主制度化、规范化、程序化的今天，深入探讨如何进一步加强和完善民主集中制问题，对于我们改进和加强党的领导，推进社会主义民主政治建设，提高党的执政能力和水平，对于更好地贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会，都是有重要意义的。

民主集中制的理论与实践也是与时俱进的。我们党在八十多年的奋斗中，结合不同历史时期的形势和任务，遵循民主集中制的基本原理和原则，不断为民主集中制增添新的内容。在新的历史条件下，加强党的制度建设就包括完善和发展民主集中制方面的内容。党的十七大报告提出了执政党建设“一条主线、五大建设”的总体布局：一条主线，即把党的执政能力建设和先进性建设作为主线；五大建设，即思想建设、组织建设、作风建设、制度建设、反腐倡廉建设。在制度建设中，强调了以健全民主集中制为重点。

光宇同志对民主集中制的思考和研究比较早，也比较系

统，他不仅从理论、制度、程序、观念、作风等层面对民主集中制做了宏观梳理，还在干部任用制度、领导管理制度等层面对民主集中制做了微观思考，特别是对如何正确理解、把握民主集中制中的“民主”与“集中”的关系问题进行了深入思考和科学分析，厘清了在这个问题上的一些认识误区。这些论述，对当前进一步改革和完善民主集中制制度具有一定的参考价值，同时对各级领导干部正确贯彻实行民主集中制制度也具有一定的启发作用。

光宇同志作为一名党务工作者，在实际工作中认真读书、勤于思考和写作，特别是他结合工作实践对民主集中制问题在理论层面上进行了深入的思考和科学分析，并且思考得这么透彻，分析得这么深刻，实属难能可贵。当然，《民主集中制研究》不是一本系统的、体系严谨的理论专著，只是光宇同志以问题为中心进行理论思考的若干成果的汇集，但是，这一点与书的质量无关，相反，正是因为这样，他在有些问题上的探讨可能比某些专著更深入些，更容易启发人们的思考。我相信，这本书的出版，不仅是他个人研究成果的一个小结，从而为今后的深入研究打下一个很好的基础，而且也为当下从事民主集中制问题研究的专家学者提供了一个宝贵的借鉴，同时也为广大干部学习党的建设理论和民主政治理论提供了一个很好的参考读物。

杨春贵

（作者为中共中央党校原副校长）

2008年1月2日于北京

# 目次 contents

序 言	1
关于民主集中制若干问题的思考	1
民主集中制的含义及其相互关系	8
毛泽东对民主集中制的三种阐释及其评价	12
民主集中制与首长负责制的比较	21
领导制度中的“集中”问题	27
正确理解和把握民主集中制的“集中”问题	35
民主集中制的“集中”到底是集中什么?	42
关于民主集中制中“集中”问题探析	45
民主集中制“集中”时的不科学观点	52
多数与正确	55
还是要“少数服从多数”	58
再析领导制度中的“集中”问题	60
正确理解和把握民主集中制的“民主”问题	68
正确理解和把握“领导”与“管理”的联系与区别	73
谁可以制定“政策”?	78
关于“政策”在建设现代化法制国家中地位和作用问题的若干思考	82

关于选任干部规律的思考.....	89
领导管理制度与干部任用制度改革思考.....	92
领导管理与干部任用制度浅谈.....	99
对我国领导管理制度与干部任用制度问题的分析与思考.....	103
对民主集中制的几个误识之辨正.....	111
跋.....	118
后 记.....	120

# 关于民主集中制若干问题的思考

## 一、民主集中制的几种含义及其相互关系

从对民主集中制一词的使用情况看，它至少包括五个层面的意思。

第一，理论层面。民主集中制理论，是关于民主集中制制度建设应遵循的基本思想原则及其实现方式的论述，是对民主与集中的本质及其关系的揭示。早在 1847 年，在马克思和恩格斯共同为共产主义者同盟起草的章程中，就对如何实行民主和集中作了若干具体规定：“同盟的组织机构是支部、区部、总区部、中央委员会和代表大会”；“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”；“所有盟员一律平等”；盟员要“服从同盟的决议”；等等。恩格斯还强调说：“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，仅这一点就堵塞了任何要求独裁的密谋狂的道路。”1890 年，恩格斯在《致约·布洛赫》一信中，又就人民群众是怎样创造历史的问题作了精辟阐述。他指出，人民群众创造历史的活动，不是单个人的意志和力量的简单相加，而是在他们互相冲突、互相制约中产生的合力。每个人的意志都对合力有所贡献，因而是包括在这个合力里面的。因此，尽管马克思和恩格斯都不曾明确提出过民主集中制的概念，但他们的这些



思想精神为民主集中制制度创立奠定了良好的思想和理论基础。马克思主义不仅重视和强调民主，同时也十分重视和强调集中。列宁讲：“没有少数服从多数就不可能有组织”，“就不可能有稍微称得上工人党的党”。毛泽东在谈到民主集中制时则指出：它是民主的，又是集中的，就是说，集中是在民主基础上的集中，民主是在集中指导下的民主。邓小平讲：“一个党不集中不行，如果没有中央和各级党委的集中领导，这个党就没有战斗力。”他们的这些思想原则进一步丰富和发展了民主集中制的理论宝库。

同时还要承认，民主政治中关于主权在民的思想及其选举的原则、多数决定的原则等，也都是民主集中制制度建设的重要理论依据。对这些人类政治文明的有益成果，我们应大胆借鉴和吸收，而不必讳言和排斥。

只有承认这些理论，并自觉地运用它去指导民主集中制制度建设，才能把这一制度建设的更加完善而又科学合理。

第二，制度层面。制度，即要求有关成员共同遵守的规则。民主集中制制度的主要内容包括三个方面：一是领导权的形成；二是领导权的行使；三是权力的制约与监督。

领导权的形成，是指权力机关和领导者的权力是由选民自下而上选举产生的，即领导权是由人民群众授予的。领导权的行使，是指行使领导和决策权的主体是领导班子集体，而非领导者个人；行使权力的原则和方式是少数服从多数，而非由领导者个人采取集中正确意见的方式决策。多数原则本身还包括尊重和保护少数人的意见和利益。权力的制约和监督，是指领导者要对选民负责并接受他们的监督，原选举单位或原选区选民有罢免他们职务的权力。上述三个方面的内容，充分贯彻和体现了集体领导和人民当家作主的思想原则。这是民主集中

制制度的核心和实质，是制度民主或实质民主的根本标志和象征。

第三，程序层面。程序，即按时间先后安排的次序。作为领导制度，其权力运行的次序一般包括：调查研究、专家咨询、方案论证、会议讨论、会议决定、贯彻实施、通报通告、检查督促等一系列环节。作为组织制度，其运行的次序一般包括：提名候选人、组织选举、听取工作报告、监督评议、弹劾或罢免等环节。程序是制度的重要组成部分和表现形式，是实现制度的措施和保证。因此，也称其为程序民主或形式民主。

第四，观念层面。观念，即思想和意识。民主集中制观念，是指领导干部对民主集中制认识理解的程度和贯彻执行的自觉性程度。具体内容包括：主权在民的意识、平等讨论的意识、少数服从多数和尊重保护少数的意识、按照规则和程序办事的意识等。它是干部具有的一种内在的政治素养。

第五，作风层面。作风，是指集体或个人在工作或生活中表现出的思想与风格。民主集中制作风，是指领导干部在贯彻执行民主集中制各项规则时的行为表现，它是领导者内在的民主意识的外在反映。

总之，切实弄清五个层面的不同内涵并准确地予以区分和界定，对于搞好民主集中制制度建设和这一制度的实行意义重大。

## 二、贯彻实行民主集中制制度需要特别注意克服的两个问题

第一，民主选举名不副实的问题。对选举，党章、宪法和组织法都有比较明确的规定，总的精神就是在党的领导和组织

下，由选民自下而上地选出领导机关和领导者。它是主权在民思想和理论的体现，是人民群众授权的标志和象征，是民主集中制组织制度的核心和实质。

但在实际操作过程中，各级各类组织的候选人，在许多地方常常不是由选民自下而上酝酿提名产生的，而是由党的上级组织确定的，就连差额人选也是定好的；在选举时，明确要求党的下级组织要确保各位候选人的顺利当选，并且把它作为衡量下级领导者党性和能力的标准；选举结果稍不如意，轻则批评教育，重则拿掉你的“乌纱帽”。于是，党的下级组织就必然千方百计采取各种方法确保上级领导意图的实现。

这样的选举，对于党的组织来说，无形中把上级指导下的民主，变成了上级操控下的民主；对于国家和社会来说，无形中把党领导和支持人民当家作主，变成了党包办和取代人民当家作主。因此，它在实质上用民主的形式取代了民主的实质。

第二，少数服从多数原则贯彻执行不好的问题。如前所述，民主集中制的决策原则和方式是，在平等讨论的基础上按照少数服从多数的原则作出决策。这是集体决策和集体领导的重要表现形式，是党领导人民行使当家作主权力的标志和象征，是民主集中制领导制度的核心和实质。

但在实际领导工作中，讨论问题时，委员们（含副书记）总是要揣摩“一把手”的意图，察看他的脸色；进行决策时，常常是由个人或少数人作出决定，而很少按照少数服从多数的原则实行投票表决。对与“一把手”意见不同的同志，有时不够尊重甚至很不尊重，过去的做法是，轻则批评批判，重则批斗关押；现在的表现是，如不赞成书记的意见常常被视做是不与党保持一致。

长期以来，领导工作中只对上负责不对下负责的问题始终难以根除；委员对书记唯命是从和书记对委员颐指气使的现象司空见惯，习以为常；“书记是绝对真理，副书记是相对真理，委员们宣传真理，群众没有真理”的传言，明知不对却都认可，等等。这种情况表明：少数服从多数的决策原则并未得到切实地贯彻和落实，所谓集体决策集体领导仍未真正形成制度。

### 三、用形式民主取代实质民主问题产生的原因探析

导致实际工作中用形式民主取代实质民主问题产生的根源是多方面的，概括起来主要有三个方面。

#### 1. 思想根源

首先，对党管干部原则认识存有误解和误区。党管干部对于实行选举制的组织来说，就是由党领导和组织广大选举人，自下而上地选举出各级领导机关和领导人，并对他们进行管理和监督。而许多同志把其误解为，由党（实际上是党的领导机关中的少数人）首先提出各级领导机关的候选人，再让广大选民去履行选举手续，并仍由党对他们进行管理和监督。

这种认识的错误在于，它把下级多数人选领导与上级少数人选拔干部混为一谈，把党的领导、组织作用同他的决策、管理身份混为一谈。因此，选举便从多数人实现当家作主的方式变成了少数人谋取权利的手段。

其次，对民主集中制决策原则在认识上存有误解和误区。在现实生活中，不少同志把民主集中制少数服从多数的决策原则和方式理解为，民主集中制就是民主+集中：民主就是让大家说话，集中就是“一把手”选择“正确”的意见拍板决策；

发表意见是委员们的义务，拍板决策是“一把手”的权力；只要经过会议讨论就是会议决定，凡是会议决定就是领导集体的决定。

这种认识的错误在于，它把民主与集中同一问题的两个方面割裂成了前后不同的两个阶段，把多数决策原则同集中“正确”的意见即决策的内容混为一谈。由此，决策便从反映和集中多数人的意愿变成了“一把手”个人的选择判断。显然，思想认识上的混淆和混乱，是导致在实际领导决策中用民主的形式践踏民主的实质问题发生的重要原因。

## 2. 制度根源

首先，决策制度中的问题与选举制度落实不好密切相关。时下，委员职务实际上是由书记确定的，书记职务实际上是由上级领导确定的。在此情况下，让“乌纱帽”的需求者同“乌纱帽”的持有者平等地讨论问题并按照多数原则进行决策，这既不合情理也很难落实。反之，如果委员职务确实由代表选举产生，书记职务确实由委员选举产生，那么平等讨论和按照多数原则决策，就会顺理成章，轻而易举。显然，领导工作中之所以家长式人物层出不穷，家长制作风经久不衰，其更为重要和根本的原因是选举制度落实不好。因此，要从根本上解决民主决策制度实行不好的问题，就必须从根本上解决民主选举名不副实的问题。否则，民主决策就永远只能是纸上谈兵。

其次，选举方面存在的问题又与选举制度本身不健全密切相关。选举，是民主的重要标志和基础，对于民主制度来说至关重要。但迄今为止，我们党还没有一个单独的系统的关于选举的条例；在党和国家有关选举的规则中，也没有公开竞选的规定，以至于选举人对候选人的情况知之甚少，甚至全然不知；对于违规行为处理的规定也不够明确、具体，选举人的权

益还难以得到保证。总之，现行的选举制度还不能让选举人完全真实地反映自己的意愿，还不足以促使候选人主动地去“讨好”选举人。

再次，选举、决策和制约监督三者还没有形成一个完整的权力制度体系。选举权、决策权和制约监督权，是民主集中制组织领导制度的核心内容，是主权在民思想的集中反映和体现。现在的问题是，每个制度自身都还不够完备；三项制度之间也缺乏有机的联系，特别是把党和国家的检查监督机关置于权力机关的领导之下，既不合道理也不合法则，使它形同虚设，无法制约和监督。为此，应把选举制度、领导决策制度和制约监督制度三个方面作为一个系统工程，通盘考虑、深入研究，不断改进和完善，使之形成一个完整而又科学合理的权力运行体系。

### 3. 历史根源

首先，“旧中国留给我们的封建专制传统比较多，民主传统比较少。”

其次，我们现行的组织和领导制度受共产国际和苏联的政治体制模式影响较大。这种组织和领导体制过于从形式上追求党员和人民群众的参选率、代表和委员们当选的得票率、决策时的意见一致率，而未能从根本上解决党内民主和人民民主的问题。

## 民主集中制的含义及其相互关系

民主集中制是我们党和国家根本的组织制度和领导制度，弄清并正确区分和界定其基本内涵，对于加强和完善民主集中制制度建设和切实贯彻实行好这一制度具有重要的意义。

从现实对民主集中制一词的使用情况看，它包括下述几个层面的意思。

### 1. 理论层面的含义

民主集中制理论，是关于民主集中制制度建设应遵循的基本思想原则及其实现方式的论述，是对民主与集中的本质及其关系的揭示。早在1847年，马克思和恩格斯在为共产主义者同盟起草的章程中，就对如何实行民主和集中作了若干具体规定：“同盟的组织机构是支部、区部、总区部、中央委员会和代表大会”；“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”；“所有盟员一律平等”；盟员要“服从同盟的决议”；等等。恩格斯还曾指出：“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，仅这一点就堵塞了任何要求独裁的密谋狂的道路。”因此，尽管马克思和恩格斯都不曾明确提出过民主集中制的概念，但他们的这些思想精神却为民主集中制制度的创立奠定了坚实思想和理论基础。

马克思主义不仅重视和强调民主，同时也十分重视和强调集中。列宁讲：“没有少数服从多数就不可能有组织”，“就不

可能有稍微称得上工人党的党”。毛泽东在谈到民主集中制时则更加明确地指出：它是民主的，又是集中的，就是说，集中是在民主基础上的集中，民主是在集中指导下的民主。邓小平讲：“一个党不集中不行，如果没有中央和各级党委的集中领导，这个党就没有战斗力。”这些思想原则进一步丰富和发展了民主集中制的理论宝库。

同时还要承认，民主政治中关于主权在民的思想及其选举原则、平等讨论原则、多数决定原则等，也都是民主集中制制度建设的重要理论依据。对这些人类政治文明的有益成果，我们要大胆借鉴和吸收，而不应讳言和排斥。

## 2. 制度层面的含义

制度，即要求有关成员共同遵守的规则。民主集中制制度的主要内容包括三个方面：一是领导权的形成；二是领导权的行使；三是权力的制约与监督。

领导权的形成，是指权力机关和领导者的权力是由选民自下而上选举产生的，即领导权是由人民群众授予的。领导权的行使，是指行使领导和决策权的主体是领导班子集体，而非领导者个人；行使权力的原则和方式是少数服从多数，而非由领导者个人采取集中正确意见的方式决策。多数原则本身还包括尊重和保护少数人的意见和利益。权力的制约和监督，是指任何领导者个人都不能独自决定重大问题和不能擅自改变领导集体作出的决定；每个领导者都要对选民负责并接受他们的监督，原选举单位或原选区选民有罢免他们职务的权力。上述三个方面的内容，充分贯彻和体现了集体领导和人民当家作主的思想原则。这是民主集中制制度的核心和实质，是制度民主或实质民主的根本标志和象征。



### 3. 程序层面的含义

程序，即按时间先后安排的次序。民主集中制领导制度，其权力运行的次序一般包括：调查研究、专家咨询、方案论证、会议讨论、表决决策、贯彻实施、通报通告、检查督促等一系列环节。民主集中制的组织制度，其运行的次序一般包括：提名候选人、组织选举、听取工作报告、监督评议、弹劾或罢免等环节。程序是制度的重要组成部分和表现形式，是实现制度的措施和保证。因此，也称其为程序民主或形式民主。

### 4. 观念层面的含义

观念，即思想意识。民主集中制观念，是指领导干部对民主集中制认识理解的程度和贯彻执行的自觉性程度。具体内容包括：主权在民的意识、平等讨论的意识、少数服从多数和尊重保护少数的意识、按照规则和程序办事的意识等。它是干部具有的一种内在的政治素养。

### 5. 作风层面的含义

作风，是指集体或个人在工作或生活中表现出的思想与风格。民主集中制作风，是指领导干部在贯彻执行民主集中制各项规则时的行为表现，它是领导者内在的民主意识的外在反映。

民主集中制五个层面的含义之间既有密切的联系，更有本质的区别。

### 6. 理论和制度

民主集中制理论是对民主政治的规律与规则的揭示与阐发，是民主集中制制度建设的指导思想和原则，而民主集中制制度则是其思想理论的载体和体现。没有正确思想理论的指导便难以建立起科学合理的制度，但有了正确思想理论的指导并