

北京市哲学社会科学
“九五”规划重点项目

新时期 民主集中制 及其监督的 理论与实践

北京纪检工作研究会

中国方正出版社

☆新时期民主集中制及其监督的理论与实践☆

前 言

在伟大祖国诞生五十周年之际，我们奉献给祖国，奉献给党，奉献给读者一份礼物——《新时期民主集中制及其监督的理论与实践》。这本书侧重从监督的视角研究民主集中制的理论和实践，有较强的针对性、现实性。

1995年4月，北京市发生了陈希同、王宝森事件。在北京市纪委的领导下，北京纪检工作研究会为了贯彻市委认真汲取“陈、王事件”教训的精神，组织了一批专家、教授和实际工作者，承担了北京市哲学社会科学“九五”规划的重点研究课题：民主集中制及其监督机制。课题组全体成员经过三年的共同努力，终于交出了一份答卷。该书的出版，是课题组全体成员集体智慧的结晶，是专家教授与纪检工作者共同努力的结果，充分体现了纪检工作研究会的综合优势。

全书十四万余字，内容翔实。本书内容具有“五新”：一是对民主集中制形成与发展进行了新概括；二是提出了民主集中制具有组织功能、决策功能、执行功能、监督功能并对贯彻民主集中制的监督问题提出了新见解；三是在社会主义市场经济条件下，对企业和实行首长负责制的单位贯彻民主集中制进行了新探索；四是提出了强化民主集中制监督的新建议；五是培养、提高纪检监察机关干部理论水平和写作能力提供了新经验。

中央纪委领导多次强调，中央纪委、监察部及省纪委监察厅都要加强理论研究和理论指导。我们深信：北京市纪检监察战线的同志，在党中央、中央纪委和北京市委、市纪委的领导下，只要发扬理论联系实际的优良传统，发挥北京的人才优势，虚心向专家、教授请教，北京市的纪检监察理论研究工作一定会有较大的进步。

《新时期民主集中制及其监督的理论与实践》课题组
一九九九年九月

☆新时期民主集中制及其监督的理论与实践☆

目 录

前 言	(1)
绪 论	(1)
一、课题的研究对象	(1)
二、课题的基本结构和特点	(3)
三、课题研究的原则和方法	(5)
四、研究本课题的意义	(7)
理论篇 民主集中制及其监督的理论研究	(9)
一、民主集中制的基本理论	(9)
(一) 民主集中制的重要性	(10)
(二) 民主集中制的形成和发展	(11)
(三) 正确理解民主与集中的关系	(25)
(四) 民主集中制的基本功能	(29)
(五) 发展社会主义市场经济必须坚持和健全 民主集中制	(49)
二、民主集中制监督理论的研究	(50)
(一) 民主集中制监督理论的提出与发展	(50)
(二) 民主集中制监督概念及特点	(56)
(三) 民主集中制监督的地位和作用	(68)

(四) 民主集中制监督的实施原则	(69)
(五) 民主集中制监督的途径	(71)
调研篇 民主集中制运行现状的考察	(73)
一、民主集中制及其监督的问卷调查	(75)
二、民主集中制及其监督的专题调查	(102)
(一) 刘金生的提拔重用是违反民主集中制的典型	(102)
(二) 关于王宝森私分公房住宅问题的剖析	(109)
(三) 领导秘书违纪违法表现、原因与对策	(113)
(四) 落实“三重一大”制度的调查研究	(123)
(五) 关于首长负责制的领导体制下坚持民主 集中制的调查研究	(128)
对策篇 贯彻民主集中制的对策	(135)
一、对民主集中制贯彻情况的基本估计和原因分析	(135)
(一) 对民主集中制贯彻情况的总体估计	(135)
(二) 民主集中制实行中存在的主要问题	(136)
(三) 民主集中制实行中存在问题的主要原因	(139)
二、实施民主集中制的对策	(144)
(一) 加大民主集中制宣传教育的力度	(144)
(二) 维护中央权威, 反对“我行我素”	(148)
(三) 健全集体领导制度, 防止“个人专断”	(151)
(四) 进一步发扬民主, 搞好民主集中制的监督	(157)
(五) 强化对民主集中制运行过程的监督	(161)
(六) 国有企业贯彻民主集中制要与建立现代 企业制度相结合, 走法制化的道路	(166)
后 记	(174)

绪 论

一、课题的研究对象

民主集中制是党和国家的根本组织制度和领导制度，关系党和国家的前途命运。坚持并不断地完善这个制度，是一个十分重大的课题，我们党从成立的时候起，一直坚持把马克思列宁主义关于民主集中制的理论运用于中国革命和建设的实践中，既发展和完善了民主集中制理论，又使革命和建设取得了一个又一个的胜利。每当重要历史关头，我们的党和国家都要联系革命与建设的成败，认真总结贯彻民主集中制的经验教训，特别注重不断提高党在执政条件下贯彻民主集中制的水平。江泽民指出：“我们党执政以后，特别是在新的历史条件下，能不能成功地解决党内监督问题，尤其是对高中级干部的监督问题，是加强党的建设需要解决的一个重要问题。从党的建设的实践看，这方面既有经验也有教训。哪个地方、部门什么时候党内监督工作抓得比较紧，民主集中制执行得比较好，个人专断、滥用职权和‘有令不行，有禁不止’的情况就比较少，消极

腐败现象也会受到抑制,出了问题一般也能得到及时解决。反之,监督工作薄弱,民主集中制受到破坏,权力被滥用而又得不到制止,往往就会出问题,甚至出大问题。^①”我们党对于贯彻民主集中制存在的问题,一贯严肃认真地对待。

实践证明,民主集中制要有效地实施,必须有一套完整的制度和监控机制。

本课题试图从监督的角度,进行民主集中制及其监督的研究。即从研究民主集中制和监督的基本理论出发着力研究民主集中制监督理论及对策,以期促进民主集中制更加完善和贯彻落实。这是研究本课题的目的。

研究本课题的指导思想是马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论。无产阶级革命导师和我党的三代领导集体关于民主集中制和监督理论的论述,为本课题的研究奠定了坚实的理论基础。离开它就会偏离正确的研究方向,达不到研究的最终目的。

唯物辩证法指出:“当我们深思熟虑地考察自然界或人类历史或我们自己的精神活动的时候,首先呈现在我们眼前的,是一幅由种种联系和相互作用无穷无尽地交织起来的画面”^②。而“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。……如果不认识矛盾的普遍性,就无从发现事物运动发展的普遍的原因或普遍的根据;但是,如果不研究矛盾的特殊性,就无从确定一事物不同于他事物的特殊的本质,就无从发现事物运动发展的特殊的原因或特殊的根据,也就无从辨别事物,无从区分科学研究的领域”^③。我们运用了唯物辩证法的观点,既研究了民主集中制监督与其他多种形式监督的共同性,又研究了其特殊性。

① 《在中央纪委第六次全会上的讲话》,1996年3月1日《人民日报》。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷,第60页。

③ 《毛泽东选集》第二版第1卷,第309页

党的建设学说是研究和阐述工人阶级政党产生、发展和自身建设以及党领导人民夺取政权、巩固政权、运用政权建设社会主义规律的学说。民主集中制理论是党建学说的重要组成部分。因此，本课题的研究必须以马克思列宁主义党建学说、毛泽东党建思想，尤其是邓小平党建理论作为理论基础，紧密联系改革与建设的实践，才能使研究工作沿着正确的方向开展。为了完成建设有中国特色的社会主义伟大事业，必须不断加强和改善党的领导，坚持和健全民主集中制。我们只有站在党的建设高度来认识研究民主集中制的重要性和必要性，才能增强使命感和责任感，努力完成发展和完善民主集中制的历史任务。

二、课题的基本结构和特点

1. 基本结构

本课题的框架体系为绪论、理论篇、调研篇和对策篇，共四部分。绪论是本课题的综述。主要概述了本课题的研究对象、理论基础、基本结构、特点、研究的原则、方法和意义。**理论篇**：民主集中制及其监督的理论研究。主要论述了民主集中制的地位与作用、形成与发展，民主集中制监督理论及其运行机制等问题。**调研篇**：民主集中制运行现状的考察。即问卷调查和专题调查。通过对北京市贯彻民主集中制现状的不同侧面、不同角度的调查研究，掌握大量、生动的可供分析与参考的实际素材，为对策篇的研究奠定基础。**对策篇**：贯彻民主集中制的对策。运用民主集中制及其监督的理论，从客观实际出发，详尽地分析了贯彻民主集中制现行机制中的主要缺陷及其主要原因，重点研究并提出了强化民主集中制监督的对策。

上述绪论、理论篇、调研篇、对策篇四部分，是一个相互联系、

相辅相成的有机整体，按照逻辑要求设计成书。

2. 主要特点

(1) 具有较强的针对性

一是针对贯彻民主集中制存在的薄弱环节以及北京市贯彻民主集中制的现状。1997年1月，我们向北京市20个不同地区和系统发放了一万份民意调查问卷，有效问卷回收率为98.4%。填写问卷的多数同志认为贯彻民主集中制存在问题的主要原因是领导干部，尤其是党政一把手民主意识不强，接受监督的自觉性不高，个人说了算，甚至极少数领导干部搞顺我者昌，逆我者亡，对敢于提意见的人打击报复；其次是民主集中制运行机制不完善，监督力度不够，监督不到位。

二是针对北京市发生的“陈、王事件”。1995年4月，北京市发生了陈希同、王宝森等人的违纪违法案件，使全市广大党员和干部极为震惊。在北京市委、市政府全面总结教训的基础上，为了深入研究陈希同、王宝森违反、破坏民主集中制的恶果与教训，我们开展了《刘金生的提拔重用是违反民主集中制的典型》、《关于王宝森私分公房住宅问题剖析》、《领导秘书违纪违法的表现、原因与对策》、《落实‘三重一大’制度的调查研究》等专题调研。大量事实告诉我们，离开民主集中制，权力失去监督必然导致腐败，以及民主集中制贯彻执行过程中的监督是亟待解决的问题。

三是针对改革开放、建立和发展社会主义市场经济的新形势下出现的新情况、新问题。随着我国一系列改革措施的出台，新旧体制转轨进程的加快，出现了许多亟待解决的新情况、新问题。如：建立现代企业制度是国有企业改革的一项重大措施。贯彻《中华人民共和国公司法》（下称《公司法》），建立法人治理结构与民主集中制的关系？又如：实行首长负责制的单位如何坚持民主集中制？等等。

针对北京市在贯彻民主集中制中出现的新情况，存在的薄弱环节和亟待解决的新问题，我们研究分析了产生的原因，并努力探索

解决问题的对策。

(2) 具有较强的实践性。

本课题的研究是以实践为基础的。一是多年来，北京市各级党委和纪检监察机关积累了不少贯彻民主集中制及其监督的经验，为课题研究积累了素材，打下了实践基础。在此基础上，又与专家、学者，一道进行了监督理论的研究，为本课题的研究奠定了基础。

二是党员领导干部违纪违法案件的发生，提出了研究此课题的重要性和紧迫性。近年来，北京市纪委查处了大量的违纪违法典型案件，其中，许多违纪违法行为的发生，都与民主集中制没有得到贯彻或贯彻得不好有关。这几乎是一条带规律的现象。大量触目惊心的违纪违法案件的发生，更加验证了邓小平的著名论断：“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”^①。为了保证党和国家不变质，为了教育广大党员、干部，必须研究民主集中制及其监督的理论，提出更加有效的对策。

三、课题研究的原则和方法

本课题坚持以马克思主义哲学为指导，运用理论与实际紧密结合的科学方法，通过对民主集中制及其监督的实质、功能、作用和对民主集中制贯彻执行现状及原因的分析研究，提出正确贯彻民主集中制及实现其监督目标的对策。毛泽东指出：“要有目的地去研究马克思列宁主义的理论，要使马克思列宁主义的理论和中国革命的实际运动结合起来，是为着解决中国革命的理论问题和策略问题而

^① 《邓小平文选》第1卷，第303页。

去从它找立场，找观点，找方法的。这种态度，就是有的放矢的态度”^①。我们在本课题研究的过程中努力贯彻了这些原则。具体做法是：

1. 民意调查法。我们采用了书面调查。这是运用统一设计的问卷向被调查者了解情况，然后由调查人员收回进行统计分析的一种方法。它具有统一标准、间接调查的特点。被调查者可以独立思考，自行判断，自主填写。它可以在较广的范围内，对众多的对象同时调查。我们开展的万人问卷调查，由于没有要求填写单位和姓名，所以调查的结果真实客观，可信度较高。

2. 专题调查法。这是就某一具体问题而进行的专项调查研究。它的内容比较专一、集中、深入。我们在研究此课题的过程中，进行了五个方面的专题调查。从不同侧面，补充深化了问卷调查的内容。

3. 理论分析法。我们编辑和学习了无产阶级革命导师、我国老一辈无产阶级革命家、党和国家领导人的有关著作和论述，从中找立场，找观点，找方法，紧密结合新时期党风廉政建设和北京市多年来贯彻民主集中制的经验与教训，在大量的调查研究的基础上，经过去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的研究，得出一些观点、对策，目的在于指导实践，保证民主集中制基本原则的贯彻落实，保证党的路线、方针、政策的贯彻执行。

这三种方法结合起来，相互补充、相得益彰，促进课题研究的深化，实现研究的目的，形成研究成果。

^① 《毛泽东选集》第二版，第3卷，第801页。

四、研究本课题的意义

从1996年7月在北京市哲学社会科学规划办公室正式立项以来，课题组全体成员历经三年的努力，希望研究成果能对民主集中制的贯彻落实起到积极的作用，能对民主集中制及其监督理论的丰富和发展起到推动作用。

江泽民在纪念党的十一届三中全会20周年大会上指出：“全党同志必须高举邓小平理论伟大旗帜不动摇，坚持把邓小平理论作为我们观察世界、发展自己的强大思想武器，在实践中不断地学习和运用这一理论，丰富和创造性地发展这一理论”。在邓小平理论的指导下，我们在党的民主集中制和党内监督理论的研究中，大胆地提出了一些新认识新见解。如，提出了民主集中制具有组织功能、决策功能、执行功能、监督功能和民主集中制监督，等等，希望能为民主集中制理论研究的深入和发展尽微薄之力。

邓小平指出，发展是硬道理。发展经济，坚持改革开放，不仅是经济部门的事情，而且是全党及全国各行各业工作的中心。纪检监察部门是党和国家重要的监督、检查部门，为我国经济的健康发展和改革开放的顺利进行担负着保驾护航的职责。因此，纪检监察干部必须加强学习，不断探索社会主义市场经济条件下开展反腐败斗争的特点和规律，不断提高业务水平和工作能力，不断增强工作的预见性、主动性和有效性。在承办这一北京市哲学社会科学“九五”规划课题过程中，我们积极拓展培养和提高纪检监察理论队伍途径，走了一条纪检监察部门的实际工作者与专家、学者、教授相结合的路子。课题组成员中，专家、教授占28%，从事过纪检监察工作的干部占72%。我们十分注重发挥专家、教授的指导作用，

而且重视通过实践提高纪检监察干部的理论水平、调研水平、写作水平。在课题研究的过程中，我们不仅完成了一批专题调研报告，而且还写出了一些专题理论研究文章，如《论民主集中制的监督》、《从国有企业制度改革想到的》等等，并注意将这些阶段性研究成果运用于实践，以启发思路，提高工作水平。

在课题研究的过程中，我们认真研究探索在改革开放条件下，贯彻民主集中制及其监督的新情况、新问题，并取得了一定的进展。如，对国有企业贯彻民主集中制提出了一些新的看法。目前，国有企业的改革已进入攻坚阶段。随着国有企业改革的深入，随着现代企业制度的建立，研究“企业”这一社会经济的基本细胞，在贯彻落实《公司法》，建立企业法人治理结构中，如何自觉地贯彻民主集中制，如何发挥民主集中制监督的作用；探索贯彻民主集中制与建立现代企业制度的有机结合；探索如何使民主集中制的贯彻落实尽快走向法制化；国有企业的纪检监察部门的定位与监督职能的确定等等，意义十分重大。

实践无止境，认识真理不可能一蹴而就。本课题提出的观点、对策只是初步的探索，有待于今后实践的检验、丰富和发展。我们深信，人们对这些问题的认识会越来越深刻；贯彻执行民主集中制的状况会越来越好；党的跨世纪的宏伟目标和远大理想一定能实现。

理论篇

民主集中制及其 监督的理论研究

一、民主集中制的基本理论

民主集中制是马克思主义的无产阶级政党的根本组织原则、组织制度和领导制度。它在党的建设中占有重要的地位，起着重要的作用。它健全与否和能否贯彻实行，关系到党的兴衰和革命事业的成败。这在我们党的历史上和国际共产主义运动史上有着深刻的、正反两方面的经验教训。在实行民主集中制的过程中，也提出了很多理论问题和实践问题，需要进行研究和探讨。历史的经验告诉我们，坚持和健全民主集中制是党的建设的一项基本任务。党的十四届四中全会通过的《中共中央关于加强党的建设的几个重大问题的决定》，总结了贯彻民主集中制的经验教训，并在理论上进行了新的概括，提出了坚持和健全民主集中制的重要原则和重要措施，对于坚持和健全民主集中制，加强和改善党的建设，起到了积极的重要的作用。

（一）民主集中制的重要性

无产阶级政党实行民主集中制，是由它的性质决定的。只要是无产阶级政党，就必然以民主集中制作为根本的组织原则、组织制度和领导制度；而民主集中制对于党的工人阶级先锋队的性质又从组织上起决定性的保证作用。党是按照民主集中制原则组织起来的统一的有机的整体。民主集中制是党的政治生活的根本准则，是全体党员和各级组织的基本行为规范。坚持和健全民主集中制，对于党的建设，对革命与建设事业都是至关重要的。

只有坚持和健全民主集中制，才能正确制定党的路线；也只有坚持和健全民主集中制，党的正确路线才能得到贯彻、巩固和发展。历史经验证明，党内错误路线的形成，往往是以民主集中制不健全或遭到破坏为前提的；而错误路线的执行，又进一步破坏了民主集中制。党的历史上“左”的或右的错误，都与民主集中制遭到破坏密切相关。因此，坚持和健全民主集中制，对于反对一切“左”的和右的错误倾向，至关重要。

只有坚持和健全民主集中制，才能正确处理个人与组织、领导与集体、领袖与党的关系，健全党内的民主生活。

只有坚持和健全民主集中制，才能发展党内民主，反对独断专行的作风，调动全党的积极性、主动性和创造性，集中全党的智慧，实行决策的民主化和科学化，避免指导思想和实际工作的失误。

只有坚持和健全民主集中制，才能密切党和人民群众的血肉联系，贯彻党的群众路线，实现党的正确领导。

只有坚持和健全民主集中制，才能严格党的纪律，坚持党的集中统一的领导，增强党的战斗力。

只有坚持和健全民主集中制，才能坚持四项基本原则，反对资产阶级自由化，巩固党的团结，坚持党的执政地位。

只有坚持和健全民主集中制，才能坚持党的工人阶级先锋队性质，保持党的先进性，增强防腐防变的能力。

只有坚持和健全民主集中制，才能以党内民主逐步推动人民民主，发展社会主义民主政治。

在坚持和贯彻党的民主集中制的问题上，我们党有丰富的经验，在理论上有着重大的发展，也有过深刻的历史教训。历史经验反复证明，“什么时候正确地贯彻了民主集中制和集体领导原则，党的路线和政策就较少出现偏差，即使出现了也易纠正”^①。民主集中制贯彻得好，党就团结统一，生机勃勃，战斗力强，革命事业就兴旺发达；民主集中制得不到贯彻或遭到破坏，党的路线和决策就必然失误，全党意志就难以统一，行动就难以一致，战斗力就会被削弱，革命事业就要遭受挫折和失败。能否坚持和健全民主集中制，关系到党的兴衰和革命事业的成败。对于执政的共产党，更为重要，它直接关系到国家的前途和命运。为此，邓小平多次强调，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。

党的十四届四中全会的决定，在总结历史经验的基础上，对民主集中制从理论上作了进一步阐述，对贯彻民主集中制的几个重要问题，即发扬党内民主，充分发挥全党的积极性；加强民主基础上的集中，有力地执行党的路线方针政策；坚持和完善集体领导和个人分工负责相结合的制度；加强和健全党内监督，严肃党的纪律，都作了明确规定。目的是为了坚持和健全民主集中制，加强和改善党的领导，提高党的领导水平和执政水平，更好地保证改革开放和现代化建设顺利进行。

（二）民主集中制的形成和发展

民主集中制有一个形成和发展的过程。为了深入研究民主集中制的问题，有必要从历史到现实对其形成和发展的过程进行比较系

^① 江泽民《为把党建设成更加坚强的工人阶级先锋队而奋斗》摘自《党的建设七十年》，第615页。

统的考察。

1. 马克思、恩格斯奠定民主集中制的基本思想

马克思、恩格斯在创建无产阶级政党学说的过程中，虽然没有提出“民主集中制”这个概念，但是，在他们为无产阶级政党制定的最早的两个章程——《共产主义者同盟章程》和《国际工人协会章程》中，在一些著作的论述中，已经奠定了民主集中制的基本思想和基本原则。

《共产主义者同盟章程》规定，同盟的组织由支部、区部、总区部、中央委员会和代表大会构成。各级委员会由选举产生，并“可以随时撤换”。代表大会是全盟的最高权力机关。它有权修改章程和作出一切决议，有权开除犯错误的盟员，有权决定中央委员会的所在地和下届代表大会的开会地点。中央委员会是同盟的权力执行机关，向代表大会负责并报告工作，并同下级组织保持联系，定期作关于全盟状况的报告。同盟的地方组织必须向全盟的最高权力机关——代表大会报告工作，在代表大会闭幕期间，则向中央委员会报告工作。关于修改章程的一切提案和重大问题，都要经地方组织转交中央委员会，再由中央委员会提交代表大会。同盟的决议必须执行。同盟个人必须服从全盟组织。凡不遵守盟员条件者，视情节轻重或暂令离盟或开除出盟。凡开除出盟者，不得再接收入盟。全盟各级组织必须服从中央委员会和代表大会。第一个无产阶级政党，就是按照这样的基本原则组织起来并进行活动的。这些原则体现了民主集中制的基本思想。

在《国际工人协会共同章程》中，坚持了同盟章程确定的组织原则。国际工人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。代表大会定期召开，听取总委员会的报告，选举总委员会。代表大会闭幕期间，总委员会是国际的权力机关和执行机关，负责沟通协会所属组织之间的联系，通报各国工人运动的情况，调查各国的社会状况，指导各支部的活动。国际工人协会的一切活