

民主集中制 理论与实践

● 中共中央组织部组织局编

党建读物出版社

严格执行民主集中制

保证党在组织上行动上的高度统一

——胡锦涛同志 1993 年 8 月 9 日在全国
组织工作座谈会上的讲话(节选)

(代 序)

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。现在,我们正处在建立社会主义市场经济体制、实现第二步战略目标的关键时期。在异常繁重艰巨的历史任务面前,我们要把全党全国人民的力量更紧密地凝聚起来、团结起来,把各方面的智慧集中起来、积极性调动起来,保证决策的正确,保证党的路线、方针、政策的贯彻执行。必须更严格地执行民主集中制这个根本制度。不能把民主集中制同过去高度集中的计划经济体制等同起来,也不能把民主集中制同社会主义市场经济体制对立起来。要在从高度集中的计划经济体制转向社会主义市场经济体制的改革中,实现科学的正确的领导,保证全党上下步调一致,必须坚决执行民主集中制。

当前,贯彻执行党的民主集中制,要突出解决好两个问题:

第一，领导班子内部要坚持和健全民主集中制的各项具体制度。有的领导干部不按制度办事，在重大决策和干部使用上个人说了算，有的对集体的决议不认真执行，自行其是；有的会上不说，会后乱说，搞自由主义，等等。这些问题的存在，一个重要原因就是党内生活不健全，民主集中制没有很好地贯彻执行。各级领导干部一定要用党性来保证民主集中制的贯彻执行。要把是否坚持和健全民主集中制作为衡量和检验领导班子思想作风建设的一个重要标志。

各级党委常委会向全委会、全委会向代表大会报告工作时，要如实报告领导班子思想作风建设的情况，提出加强和改进的措施。要坚持集体领导和个人分工负责相结合的制度。一切重大问题由集体讨论决定，在讨论中，主要领导同志作风要民主，要认真听取不同意见，善于实行正确的集中。一经集体讨论做出决议，领导班子的每个成员都必须贯彻执行。要坚持民主生活会制度，提高生活会的质量。民主生活会质量的高低，关键在于能否拿起批评和自我批评的武器。要切实改变一些领导班子民主生活会只谈业务工作，不交流思想；只颂扬成绩，不开展批评和自我批评的现象。上级党组织要加强对下级党组织民主生活会的监督和指导。今后，省、区、市党委常委的民主生活会，中央有关部门要派局以上干部参加。要坚持和完善民主评议党员领导干部的制度。这项制度在县（处）、厅（局）级干部中已普遍实行，在省、部一级进行试点效果也不错，要总结经验，不断改进。要坚持上级党组织同领导干部谈话制度，了解思想和工作情况，指出长处和不足，对干部的缺点错误要及时提出批评，帮助改正，不能等到问题发展严重了才来“算总账”。

各级领导班子都要严格执行党章和党内政治生活准则的各项规定，严肃党的纪律，维护党的团结。现在，不少领导班子不同程度地存在不团结问题，有的相当突出，严重影响工作，必须下决心、下大力气解决好。党的团结是党的生命。自觉维护团结，是对领导干

部的基本要求,也是每个领导干部必须具备的政治品格。一个领导班子,只有搞好团结,才能真正形成领导核心,出凝聚力,出战斗力,出新的生产力。对违反纪律,长期闹不团结,经教育仍不改正的,要下决心果断调整,有的要降职、免职。

第二,坚持全党服从中央,保证中央各项决策的贯彻落实。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,全党各级组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会,是民主集中制最重要的原则,也是最重要的组织纪律。现在,一些领导干部组织纪律观念淡薄,存在着严重的分散主义、自由主义倾向。对待中央和上级的决策,合意的就执行,不合意的就不执行,搞上有政策、下有对策,有些事情中央三令五申,一些地方和部门仍然我行我素;有的为了局部的、小团体的利益不惜损害国家的全局利益,个别地方和单位的领导干部为了局部利益,甚至发展到保护犯罪的程度。这些违反纪律的行为,使我们解决改革和建设中出现的新问题、新矛盾难以形成合力,已经严重地干扰了改革开放和现代化建设的进行。我们党是一个整体,建设有中国特色的社会主义事业也是一个整体。正确处理局部和全局、当前和长远的利益关系,始终是领导班子思想作风建设面临的重大课题。在新旧体制转换过程中,这个问题尤其突出。各级领导班子和领导干部坚持和贯彻执行民主集中制,就要不断增强全局观念,自觉维护党和国家的整体利益,维护党中央、国务院的权威。无论是在政治生活中,还是在经济生活中,都要坚定不移地贯彻执行中央和上级的各项决策,维护党的纪律和政策的严肃性,坚决克服地方保护主义、本位主义、分散主义等错误倾向,做到令行禁止。对于无视组织纪律,严重损害全局利益的,要严肃批评;该处分的要处分,以保证党和国家的政令畅通。

目 录

第一编 无产阶级革命领袖论民主集中制

- 1 民主集中制是无产阶级政党的根本
组织原则 (1)
- 2 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 (7)
- 3 民主集中制的基本原则
“四个服从” (14)
党的各级领导机关经选举产生 (16)
定期召开党的代表大会 (18)
正确处理上下级组织之间的关系 (19)
坚持集体领导和个人分工负责相结合 (22)
反对个人崇拜、正确处理领袖与党
的关系 (29)
- 4 党的各级领导机关、领导干部要认真
贯彻执行民主集中制
提高坚持民主集中制的自觉性 (32)
充分发扬党内民主 (36)
增强领导班子内部的团结 (44)
严肃纪律、加强监督 (50)
反对破坏民主集中制的错误倾向 (59)

第二编 党内有关民主集中制的规定

1 党章、《准则》有关民主集中制的规定

中国共产党第三次修正章程(节选)

(中央政治局 1927 年 6 月 1 日会议

决议案)..... (68)

中国共产党党章(节选)

(中国共产党第七次全国代表大会

1945 年 6 月 11 日通过) (69)

中国共产党章程(节选)

(中国共产党第八次全国代表大会

1956 年 9 月 26 日通过) (72)

中国共产党章程(节选)

(中国共产党第十二次全国代表大会

1982 年 9 月 6 日通过) (76)

中国共产党章程(节选)

(中国共产党第十四次全国代表大会部分

修改,1992 年 10 月 18 日通过) (79)

关于党内政治生活的若干准则(节选)

(中国共产党第十一届中央委员会第五次

全体会议 1980 年 3 月通过) (82)

2 党代表大会制度和选举制度

中国共产党地方组织选举工作条例 (94)

中国共产党基层组织选举工作暂行条例 (101)

中共中央组织部关于党的省、自治区、直辖市

代表大会实行差额选举的暂行办法 (106)

3 党员领导干部民主生活会制度

中共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 (108)

4	监督保证制度	
	中共中央关于增强党性的决定	(112)
	中国共产党第七届中央委员会第四次	
	全体会议关于增强党的团结的决议	(115)
	中国共产党第十一届中央委员会第三	
	次全体会议公报(节选)	(118)
	中共中央关于严格按照党的原则选拔	
	任用干部的通知(节选)、	(119)
	中共中央关于党和国家机关必须保持	
	廉洁的通知	(122)
第三编	省部级领导同志和理论工作者	
	谈贯彻执行民主集中制	
	坚持民主集中制 增强党的凝聚力	
	和战斗力	
		姜春云(125)
	正确的决策必须有科学的支持	
		宋 健(131)
	认真贯彻民主集中制原则 把各级领导	
	班子建设成为坚强有力的领导核心	
		李长春(135)
	坚持和健全民主集中制 提高政府领导	
	班子建设水平	
		高 严(148)
	坚持民主集中制 维护党的团结统一	
		钟书樵(160)
	发展社会主义市场经济与坚持民主	
	集中制	
		卢先福(169)

马克思主义政党的民主集中制是阶 级性与科学性相统一的组织原则	李德合(180)
要切实加强民主集中制的制度建设	王子恺(187)
坚持和发展马克思主义的民主集中制 理论	何云青(195)

第四编 党的地方和基层组织及领导干部

贯彻民主集中制的体会	
越是改革开放 越要坚持民主集中制原则	中共湖北省丹江口市委员会(204)
适应改革开放新形势的要求 更好地 贯彻民主集中制	中共河南省南阳地区委员会(212)
坚持民主集中制 提高班子领导经济 建设的整体水平	肖贤成(218)
坚持民主集中制原则 建设团结坚强 的党委领导班子	中共山东省烟台市委委员会(227)
加强民主集中制建设 提高县级领导 班子战斗力	中共湖南省零陵地区委员会(236)
坚持民主集中制 领导班子团结有力量	徐生岚(241)
强化制度建设 加强市委的集体领导	中共辽宁省铁法市委委员会(245)

切实用制度保障民主集中制原则的贯彻 执行	中共陕西省宝鸡县委员会(251)
坚持民主集中制原则 不断提高决策水平	中共黑龙江省绥化地区委员会(255)
坚持民主集中制 实现决策的程序化 民主化科学化	中共江西省修水县委员会(261)
关于发扬民主的实践与思考	侯 磊(265)
坚持民主集中制 促进企业两个文明建设 同步发展	中共铁道部资阳内燃机车工厂委员会(273)
坚持和健全民主集中制 推动学校的 改革和发展	中共四川农业大学委员会(278)

附 录:

中国共产党铁岭市委员会工作条例(试行)	(287)
中国共产党肇东市委员会工作条例(试行)	(299)
后 记	(308)

第一编 无产阶级革命领袖 论民主集中制

1 民主集中制是无产阶级政党的根本组织原则

鉴于：

(1)党内民主集中制的原则是现在一致公认的原则；

(2)在目前的政治条件下实行民主集中制固然有困难，但是在一定限度内仍然是可以实行的；

(3)把党组织的秘密机关和公开机关混同起来，对于党是非常危险的，将会使党受到政府的任意摆布。

我们承认并且建议代表大会承认：

(1)党组织的选举原则应该自下而上地予以贯彻；

(2)只有在无法克服的警察阻挠和极特殊的情况下才可以放弃这一原则，实行二级制选举或者由选举机构遴选等等；

(3)迫切需要保持和加强党组织的秘密核心；

(4)为了举行各种公开的活动(出版、集会、结社、特别是工会

等),应该成立专门的组织部门,但是这些部门在任何情况下也不能危害秘密支部的完整性;

(5)党的中央机关应该是统一的,也就是说,党的全体代表大会应该选出统一的中央委员会,由中央委员会指定党中央机关报的编辑部等。

列宁:《提交俄国社会民主工党统一代表大会的策略纲领》(1906年3月),《列宁全集》第10卷第137—138页。

恩格斯同马克思一样,从无产阶级和无产阶级革命的观点出发坚持民主集中制,坚持统一而不可分割的共和国。……

.....

恩格斯绝对不像资产阶级思想家和包括无政府主义者在内的小资产阶级思想家那样,从官僚主义的意义上去了解民主集中制。在恩格斯看来,集中制丝毫不排斥广泛的地方自治,只要“公社”和省自愿坚持国家的统一,这种地方自治就一定可以消除任何官僚主义和任何“命令主义”。

列宁:《国家与革命》(1917年8—9月),《列宁全集》第25卷第433—434页。

民主组织原则(其高级形式,就是由苏维埃建议和要求群众不仅积极参加一般规章、决议和法律的讨论,不仅监督它们的执行、而且还要直接执行这些规章、决议和法律),意味着使每一个群众代表、每一个公民都能参加国家法律的讨论,都能选举自己的代表和执行国家的法律。……群众应当有权为自己选择负责的领导者。群众应当有权撤换他们。群众应当有权了解和检查他们活动的每个细小的步骤。群众应当有权提拔任何工人群众担任领导职务。但是这丝毫不等于集体的劳动过程可以不要一定的领导,不要明确

规定领导者的责任，不要由领导者的统一意志建立起来的严格制度。如果没有统一的意志把全体劳动者团结成一个象钟表一样准确地工作的经济机关，那末无论是铁路、运输、大机器和企业都不能正常地进行工作。社会主义是大机器工业的产物。如果正在实现社会主义的劳动群众不能使自己的机关象大机器工业所应该工作的那样进行工作，那末也就谈不上实现什么社会主义了。

列宁：《‘苏维埃政权的当前任务’一文的初稿》（1918年3月），《列宁全集》第27卷第194页。

加入共产国际的党，应该是按照民主集中制的原则建立起来的。在目前激烈的国内战争时代，共产党必须按照高度集中的方式组织起来，在党内实行像军事纪律那样的铁的纪律，党的中央机关必须拥有广泛的权力，得到全体党员的普遍信任，成为一个有权威的机构。只有这样，党才能履行自己的义务。

列宁：《加入共产国际的条件》（1920年7月发表），《列宁全集》第31卷第185页。

我们的目标，是想造成一个又有集中又有民主，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，那样一种政治局面，以利于社会主义革命和社会主义建设，较易于克服困难，较快地建设我国的现代工业和现代农业，党和国家较为巩固，较为能够经受风险。总题目是正确地处理人民内部的矛盾和正确地处理敌我矛盾。方法是实事求是，群众路线。

毛泽东：《一九五七年夏季的形势》（1957年7月），《毛泽东选集》第5卷第456—457页。

我们的党，不是许多党员简单的数目字的总和，而是由全体党员按照一定规律组织起来的统一的有机体，而是党的领导者被领导者的结合体，是党的首脑（中央）、党的各级组织和广大党员群众依照一定规律结合起来的统一体。这种规律，就是党内的民主的集中制。

刘少奇：《论党》（1945年5月），《刘少奇选集》上卷第358页。

宪法草案第二条第二款规定：“全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关，一律实行民主集中制。”我们经过人民代表大会制统一和集中行使国家的权力，就说明了我们的民主集中制。……正如宪法草案中所规定的，我们在这里是把高度的集中和高度的民主结合在一起的。我们的政治制度有高度的集中，但是这种高度的集中是以高度的民主为基础的。

人民当自己还处在被压迫地位的时候，不可能把自己的意志和力量充分地集中起来。中国人民在过去被人讥笑为“一盘散沙”，就是由于这个原因。革命使得人民的意志和力量集中起来了。而当人民已经得到解放并建立了自己的国家以后，当然就要把自己的意志和力量充分地集中到国家机构里去，使国家机构成为一个坚强的武器。人民的国家机构越是坚强，它就越有能力保卫人民的利益，保障人民的民主权利，保障社会主义的建设。

刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告》（1954年9月），《刘少奇选集》下卷第157—158页。

民主集中制，是我们党和国家的根本制度，是在党章和宪法中明白规定了的，是我们在工作中必须遵守的。但是，最近几年，由于我们提出了一些过高的超出了实际可能的经济任务和政治任务，

而且不顾一切地采取了各种组织手段，去坚持执行这些任务，因而，我们也就在组织上犯了许多错误。这些组织上的错误，最主要的就是我们在党的生活、国家生活和群众组织生活中违反了民主集中制的原则。

刘少奇：《在扩大的中央工作会议上的讲话》（1962年1月27日），《刘少奇选集》下卷第432页。

民主集中制是我们党的列宁主义的组织原则，是党的根本的组织原则，也是党的工作中的群众路线在党的生活中的应用。在党章草案的总纲和第二章中，对于党的民主集中制作了比较充分的规定。这些规定，是我们党组织生活的多年来经验积累的结果。

党是依靠全体党员和全党的各个组织，来联系广大的人民群众的。为了从人民群众中收集他们的意见和经验，为了向人民群众宣传党的主张，把它变为人民群众自己的主张，并且组织人民群众加以执行，一般地都必须经过党员的努力，经过党的下级组织的努力。因此，正确地解决党的组织和党员的关系，党的上级组织和下级组织的关系，党的中央组织和地方组织的关系，在党的民主集中制问题上，具有特别重要的意义。

邓小平：《关于修改党的章程的报告》（1956年9月16日），《邓小平文选》（1938—1965年）第213—214页。

总之，民主集中制是党和国家的最根本的制度，也是我们传统的制度。坚持这个传统的制度，并且使它更加完善起来，是十分重要的事情，是关系我们党和国家命运的事情。凡是违反这个制度的，都要纠正过来。

邓小平：《在扩大的中央工作会议上的

讲话》，《邓小平文选》（1938—1965年）第294页。

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，干部也是可以变质的，个人也是可以变质的。

邓小平：《在扩大的中央工作会议上的讲话》（1962年2月），《邓小平文选》（1938—1965年）第285页。

民主集中制也是我们的优越性。这种制度更利于团结人民，比西方的民主好得多。我们做某一项决定，可以立即实施。又如解决民族问题，中国采取的不是民族共和国联邦的制度，而是民族区域自治的制度。我们认为这个制度比较好，适合中国的情况。我们有很多优越的东西，这是我们社会制度的优势，不能放弃。

邓小平：《我们干的事业是全新的事业》（1987年10月13日），《邓小平文选》第3卷第257页。

民主集中制是党的根本的组织原则，是党的工作中的群众路线在党的生活中的应用。历史经验证明，什么时候我们能够坚持这一原则，决策就比较正确，党就团结统一，工作就做得比较好；什么时候这个原则贯彻得不好，决策就容易失误，认识就难以统一，工作中就会发生这样那样的偏差。因此，我们在贯彻这次中央《决定》中，一定要严格执行民主集中制，来保证各项任务的顺利完成。

江泽民：《在党的十三届五中全会上的讲话》（1989年11月9日），《新时期党的建设文献选编》第488页。

民主集中制，是党的根本组织原则，是党内生活必须遵循的基本准则，是实现决策科学化、民主化必不可少的制度保证。这种高度民主和高度集中辩证统一的制度，是辩证唯物主义和历史唯物主义在党的组织建设和制度建设上的体现，也是我们党的群众路线在组织制度建设上的创造性运用。这一制度的基本出发点和落脚点，在于充分调动党的各级组织和全体党员的积极性和创造精神，在党中央领导下，集中全党的正确意见，团结一致地为人民的利益而工作。

江泽民：《为把党建设成更加坚强的工人阶级先锋队而斗争》（1989年12月29日），《新时期党的建设文献选编》第539—540页。

2 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

把权威原则说成是绝对坏的东西，而把自治原则说成是绝对好的东西，这是荒谬的。权威与自治是相对的东西，它们的应用范围是随着社会发展阶段的不同而改变的。

恩格斯：《论权威》（1872年10月—1873年3月），《马克思恩格斯全集》第18卷第343页。

代表大会首先讨论了关于党的组织的问题。我们在这里当然不想谈论德国党修改党章的细节。重要的是强调这次修改的一个非常突出的基本特点，这就是继续更全面和更严格地贯彻集中制的倾向，建立更坚固的组织的倾向。这种倾向表现在：第一、党章直接规定了每一个社会民主党党员除了特别重大的原因以外，都必须属于一个党组织。第二、以地方社会民主党组织的制度代替委托制度，以集体的、组织的联系的原则代替个人全权和信任个人的原则。第三、规定一切党组织必须把自己百分之二十五的收入上交党中央。

总的说来，我们从这里清楚地看到，社会民主主义运动的发展和它的革命性的增强，必然地和不可避免地要求更加彻底地贯彻集中制。德国社会民主党在这方面的进展，对我们俄国人是极有教益的。在我们党的生活的迫切问题中，组织问题在不久以前还占着大得不相称的地位，从一定程度上说甚至现在也是这样。自从第三次代表大会以来，党内的两种组织倾向就完全形成了：一种倾向是实行彻底的集中制和坚决扩大党组织内的民主，这样说不是为了蛊惑人心，不是为了好听，而是要随着俄国社会民主党的活动自由的扩大切实地加以实现。另一种是鼓吹组织上的模糊，“组织上的含混不清”，关于这种倾向的全部危害性，连长期替它辩护的普列汉诺夫现在也懂得了（我们希望，不久事变也会使他认识这种组织上的含混不清和策略上的含混不清的联系）。

列宁：《德国社会民主工党耶拿代表大会》（1905年9月），《列宁全集》第9卷第274—275页。

民主和集中之间，并没有不可越过的深沟，对于中国，二者都是必需的。一方面，我们所要求的政府，必须是能够真正代表民意