

## 中国共产党百年历程与民主集中制的建构\*

刘 仓 杨 璐

[内容提要] 民主集中制是中国共产党的根本组织原则和领导制度。中国共产党的百年历程,包含着民主集中制的百年建构;民主集中制的演变,折射中国共产党的非凡历程。民主集中制的演变,见证了党由小变大、由弱变强的自我革命之路,见证了党领导社会革命和中华民族伟大复兴之路。历史证明,必须从国家长治久安的高度看待民主集中制,完整准确把握民主集中制的整体内涵,把党的实践创新、理论创新和制度创新相结合,促进民主集中制与国家制度相结合,发挥党的集中领导制度的优势,为推进中国梦服务。

[关键词] 中国共产党;百年历程;民主集中制

[作者简介] 刘仓,法学博士,中国社会科学院当代中国研究所研究员;杨璐,中国社会科学院大学中华人民共和国国史系研究生。

DOI:10.16513/j.gxmkszylyj.2021.02.013

习近平指出:“我们党是按照马克思主义建党原则建立起来的政党,我们党以民主集中制为根本组织制度和领导制度,组织严密是党的光荣传统和独特优势。”<sup>[1]765</sup>100年来,中国共产党从50多人的政党发展成为世界第一大执政党,组织严密是其重要保证。民主集中制是中国共产党的根本组织原则和工作原则,是工人阶级政党的组织优势。民主集中制的发展过程,折射了中国共产党从小到大、由弱到强、由幼年到成熟的历程,记述着中国共产党坚持真理修正错误的自我革命历程。

### 一、民主革命时期：中国共产党是按民主的集中制组织起来的……战斗组织”

如何创建中国共产党,如何组建从中央到地方的各级组织,这是党面临的基本问题。中国共产党成立伊始,就按照民主集中制组织起来。中共一大通过“第一个纲领”,对党的组织形式做出初步规定,强调“本党承认苏维埃管理制度”,组织工农兵;根据区域或人数,成立“地方委员会”或“执行委员

\* 本文系国家自然科学基金重大项目“中国特色社会主义根本制度、基本制度、重要制度研究”(项目编号:20ZDA010)和国家社科基金重大委托项目“中华思想通史”(项目批准号:20@ZH026)的阶段性成果。

会”。党员受地方执行委员会的严格监督；地方委员会的财务、活动和政策，受中央执行委员会的监督等。<sup>[2]1-3</sup>这包含工农民主和集中领导的统一。刘少奇说，党从一大起，就有“严格的建立在民主基础上的集中制，有自觉的铁的纪律”<sup>[3]374</sup>。

中共二大制定第一部《中国共产党章程》，规定从基层到中央的各级组织架构及其产生办法，规定“中央执行委员会由全国代表大会选举五人组织之”<sup>[2]164-165</sup>。明确党的组织纪律，规定“本党一切会议均取决多数，少数绝对服从多数”。规定了自上而下的组织原则，党的最高权力机关，是党的全国代表大会；下级机关服从上级机关的决议和命令。<sup>[2]167-168</sup>中共二大党章初步制定严密组织和严格纪律的规范，包含了民主集中制的基本要素。1927年6月，中央政治局会议通过“第三次修正章程决案”，在“党的建设”一章中首次明确“党部的指导原则为民主集中制。”规定按照民主集中制原则建立区域内的党的最高机关，管理党的组织。规定党的权力机关和执行机关。<sup>[4]</sup>1928年7月，中共六大党章首次概括“民主集中制的根本原则”，强调要执行共产国际执行委员会和党的指导机关的决议。<sup>[5]</sup>中共六大党章还规定，中央委员会选政治局，并选举常务委员会；中央委员会设组织部、宣传鼓动部和职工、农民、妇女等运动委员会。这搭建了后来中央领导结构的雏形。

土地革命时期，党内出现少人专断和极端民主化两种偏向，带来“左”倾冒险主义和游击习气两种错误。党内“左”倾路线，搞“残酷斗争”“无情打击”，“破坏了党内民主集中制的基本原则，取消了党内批评和自我批评的民主精神，使党内纪律成为机械的纪律”<sup>[6]986</sup>。以毛泽东为代表的中国共产党人，同破坏民主集中制的行为进行斗争。如红四军党的九大会议要求坚持无产阶级思想

的领导，反对单纯军事观点、主观主义、流寇思想等各种错误，强调“坚持严格的民主集中制，既反对不正当地限制民主，也反对不正当地限制集中”<sup>[3]100</sup>。遵义会议以后，中国共产党逐渐形成以毛泽东为核心的中央领导集体，这既是发扬民主集中制的成果，也为进一步贯彻民主集中制提供了组织保障。

抗日战争时期，中国共产党批判了“左”、右两种错误，总结了贯彻民主集中制正反两方面的经验，发展了民主集中制的原则。1938年9月至11月，中国共产党召开扩大的六届六中全会。张闻天在“政治报告”中较为系统地阐述党的集中统一领导制度，勾画出党的全国领导系统和组织系统，强调“发展党内民主与巩固铁的纪律”相结合的原则，阐述党内民主和党的团结的关系，概括党的“纪律的内容即是：（甲）少数服从多数；（乙）下级服从上级；（丙）个人服从团体；（丁）全党服从中央”<sup>[7]710</sup>，既反对压制民主、压制批评的倾向，也反对极端民主化、破坏纪律和无原则的派别斗争。毛泽东在《论新阶段》的报告中，鉴于张国焘破坏纪律的行为，重申“四个服从”的纪律，即“（一）个人服从组织；（二）少数服从多数；（三）下级服从上级；（四）全党服从中央”<sup>[8]528</sup>。“四个服从”“既是党最基本的组织原则，也是最基本的组织纪律”<sup>[1]766-767</sup>。这成为后来党的组织纪律的经典表述。全会通过《关于各级党部工作规则与纪律的决定》，明确把“四个服从”和“党的一切工作由中央集中领导”作为“党在组织上民主集中制的基本原则”。<sup>[7]773</sup>全会通过的“政治决议案”和《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》等文件，为中共七大制定和通过新的党章、完善民主集中制准备了思想基础、制度基础和政治条件。

抗日战争时期，由于各根据地相对分散和独立，党内出现自成系统、自由行动的现象，有的不尊重中央和上级决定，不向中央

和上级机关请示、报告,违背党的政策和纪律,危害党的团结统一。1941年7月1日,中央政治局通过《关于增强党性的决定》(以下简称《决定》),提出把党建设成为“思想上、政治上、组织上完全巩固的布尔塞维克的党”,要求全党“在统一意志、统一行动和统一纪律下面,团结起来,成为有组织的整体”。《决定》针对党内存在的“个人主义”“英雄主义”“无组织的状态”“独立主义”“分散主义”等问题,提出纠正这些违反党性的错误的方法,强调“四个服从”和自我批评方法,增强党性锻炼。<sup>[9]</sup>这把党的组织原则和党的性质结合在一起,坚持党的无产阶级性质,必然要求坚持民主集中制。

1945年4月23日至6月11日,中共七大在延安召开。毛泽东在《论联合政府》的报告,强调“要把我们党的一切力量在民主集中制的组织和纪律的原则之下,坚强地团结起来”<sup>[8]1097</sup>。刘少奇在关于修改党章的报告中,系统批判“左”、右倾机会主义的错误及其思想根源,阐述了“党内的民主集中制”,批判专制主义倾向和极端民主化现象,并对党章关于民主集中制的修改做出说明。他指出:“党内民主的集中制,照党章规定,即是在民主基础上的集中和在集中指导下的民主。它是民主的,又是集中的。它反映党的领导者与被领导者的关系,反映党的上级组织与下级组织的关系,反映党员个人与党的整体的关系,反映党的中央、党的各级组织与党员群众的关系。”<sup>[10]</sup>

中共七大通过《中国共产党章程》(以下简称《章程》),对民主集中制作出较为系统完整的规定。一是把党的性质和民主集中制相联系,指出“中国共产党是按民主的集中制组织起来的,是以自觉的、一切党员都要履行的纪律联结起来的统一的战斗组织”<sup>[3]535</sup>。党的力量在于坚强团结、意志统一、行动一致;不容许离开党纲、党章和破坏

党纪、闹独立性的行为。二是阐释民主集中制的内涵,指出“党的组织机构,是按照民主的集中制建设起来的。民主的集中制,即是在民主基础上的集中和在集中领导下的民主”。三是提出党组织的基本条件,包含党的各级领导机关由选举制产生,向选举它的党的组织报告工作;“党员个人服从所属党的组织,少数服从多数,下级组织服从上级组织,部分组织统一服从中央”;严格遵守党纪和无条件地执行决议。<sup>[3]538-539</sup>中共七大党章还规定党的组织系统、最高权力机关的组织结构、党员的民主权利和义务等,确定了党内民主和集中领导相结合的制度。中共七大党章阐述了党的纲领,规定了党的性质、指导思想、宗旨,通篇贯彻民主集中制,阐述了党的组织系统,标志着民主集中制的规范化和科学化,搭建了党章书写的基本结构和范式体例。

## 二、社会主义建设时期： “中国共产党的组织原则是 民主集中制”

在民主革命时期,中国共产党就主张国家的组织原则是民主集中制。毛泽东在《论联合政府》中指出:“新民主主义的政权组织,应该采取民主集中制,由各级人民代表大会决定大政方针,选举政府。”<sup>[6]1057</sup>只有这个制度,才能使人民代表大会有权力,又能使政府处理一切事务,保障人民民主权利。中华人民共和国成立后,中国共产党成为执政党,党的领导制度贯彻到国家制度建设之中,民主集中制成国家政权的组织原则。“一切国家机关工作的指导原则,是民主集中制、集体领导制和群众路线。”<sup>[11]523</sup>《中华人民共和国宪法》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。”<sup>[11]454</sup>

中共七届四中全会通过《关于增强党的团结的决议》，要求党的高级干部遵守6项规定，指出党的团结的利益高于一切；党的团结的唯一中心是党中央；“党的团结的重要保证之一是严格遵守民主集中制，严格遵守集体领导的原则”，坚决“反对分散主义和个人主义”，反对“独立王国”，反对骄傲情绪和个人崇拜；高级干部的重要的政治活动和政治意见应向所属的党组织报告和反映；根据增强党的团结的原则来检查自己的言论和行动；对于任何有损党的团结的言论和行动应当进行批评和斗争。<sup>[11]111-112</sup> 这为发展和完善民主集中制提供实践经验。

1956年9月，邓小平在中共八大上做《关于修改党的章程的报告》，指出“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”<sup>[12]225</sup>。报告对贯彻民主集中制的意义、原则、要求和具体制度等做出说明，提出改进中央和地方、上级和下级之间的关系，强调发扬党内民主，反对分散主义；坚持集体领导，反对个人专断和个人崇拜。这为中共八大党章修改民主集中制提供了理论支撑。

中共八大通过《中国共产党章程》，总结党领导国家建设和党的建设新经验，发展了民主集中制。该《章程》明确民主集中制的内涵，指出“中国共产党的组织原则是民主集中制。这就是在民主基础上的集中和在集中指导下的民主”<sup>[13]272</sup>，体现民主集中制的完整性。该《章程》强调：“任何党的组织都必须严格遵守集体领导和个人负责相结合的原则，任何党员和党的组织都必须受到党的自上面下的和自下而上的监督。”<sup>[13]273</sup> 该《章程》阐述贯彻民主集中制的意义，强调只有发扬党内民主，才能巩固党的集中和统一，才能执行党的纪律。“党的民主原则不能离开党的集中原则。”党在国家生活中发

挥“领导作用和核心作用”，反对降低党的作用和分散主义倾向。党的团结和统一是党的生命，不容许有违反党的政治路线和组织原则的行为，不容许有分裂党、把个人放在集体之上的行为。<sup>[13]273</sup> 该《章程》规定了民主集中制的6项基本条件，包含党的各级领导机关都由选举产生；最高领导机关和地方领导机关；各级领导机关听取下级组织和党员的意见；下级组织定期向上级组织报告工作；实行集体领导和个人负责相结合的原则；坚持“四个服从”等。《章程》还修改了党的全国组织系统。

中共八大“着重提出了执政党的建设问题，强调要坚持民主集中制和集体领导制度，反对个人崇拜，发展党内民主和人民民主，加强党和群众的联系”<sup>[14]136</sup>。中共八大党章对民主集中制的修改，体现以党的领导和组织制度引领国家制度建设的设计，是党的领导制度和国家制度的重大创新，为改革开放新时期党的建设做了理论和制度准备。

受“左”的指导思想的影响，中共八大党章确定的原则没能很好贯彻。鉴于“大跃进”和人民公社化中的错误，1962年1月，中共中央召开扩大的中央工作会议。毛泽东在会上做长篇讲话，中心是强调贯彻民主集中制问题，阐释民主和集中的关系，批评和自我批评的关系，民主集中制与群众路线、认识路线的关系，提出“一定要把民主集中制健全起来”的命题。邓小平在发言中要求健全党内生活制度和完善民主集中制，增强党的团结和战斗力，反对分散主义和命令主义。主要观点有：

其一，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。党的集中制，是建立在民主基础上的集中制；没有广泛的民主，也没有统一的决策和行动。“在集中正确意见的基础上，做到统一认识，统一政策，统一计划，统一指挥，统一行动，叫做集

中统一。”<sup>[15]294</sup>没有集中指导下的民主,不能形成统一的意志和行动,党就没有战斗力。其二,民主集中制是党的政治生活制度的核心。中国共产党成立以来,形成一整套党的政治生活和组织生活的制度,包含有民主集中制,团结一批评一团结的方法,言者无罪、闻者足戒,惩前毖后、治病救人,批判从严、处理从宽等等。<sup>[12]300</sup>其中,民主集中制是党内生活制度的核心。支部生活和组织生活,是干部接受监督的一种形式。“民主集中制的贯彻执行,这也是一种监督。”<sup>[12]331</sup>其三,贯彻民主集中制要造成“六有”政治局面。在《一九五七年夏季的形势》中,毛泽东提出,要造成“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、生动活泼,那样一种政治局面”。首先要在党内造成这种局面。“如果党内不造成,国家也造不成。”<sup>[12]305</sup>其四,没有民主集中制就没有社会主义。民主集中制是建立社会主义政治制度 and 经济制度的组织原则。没有高度的民主和高度的集中,就不可能建立社会主义经济。如果不建立社会主义经济,“就会变成修正主义的国家,变成实际上是资产阶级的国家,无产阶级专政就会转化为资产阶级专政,而且会是反动的、法西斯式的专政”<sup>[15]296-297</sup>。

遗憾的是,受“阶级斗争为纲”的影响,民主集中制仍然没能很好贯彻,个人崇拜现象也逐步发展。这成为发动“文革”的重要原因。《关于建国以来党的若干历史问题的决议》评价说,毛泽东“逐渐骄傲起来,逐渐脱离实际和脱离群众,主观主义和个人专断作风日益严重,日益凌驾于党中央之上,使党和国家政治生活中的集体领导原则和民主集中制不断受到削弱以至破坏”<sup>[14]150</sup>。这也为新时期恢复毛泽东党建思想和民主集中制提供了契机。

### 三、改革开放新时期： 民主集中制是党的建设的 一项“基本要求”

“文革”结束后,中国共产党领导拨乱反正,总结“文革”的教训,恢复和发扬毛泽东思想和党建学说,恢复和发扬民主集中制的原则和制度。中共十一大修改党章,恢复了中共八大党章关于民主集中制的内容。中共十一届三中全会重新确立马克思主义政治、思想和组织路线,恢复和发扬了党内民主和“三大”作风,增强了党的团结,实现了毛泽东提倡的“六有”政治局面。会议强调“民主和集中的辩证统一关系,使党的统一领导和各个生产组织的有效指挥建立在群众路线的基础上”。在人民内部,实行民主方法,重申不抓辫子、不扣帽子、不打棍子的“三不主义”,指出“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化”<sup>[16]9</sup>。

1980年2月,中共十一届五中全会通过《关于党内政治生活的若干准则》,全文共12条,包含坚持党的政治路线和思想路线;坚持集体领导,反对个人专断;维护党的集中统一,严格遵守党的纪律;坚持党性,根绝派性;要讲真话,言行一致;发扬党内民主,正确对待不同意见;保障党员的权利不受侵犯;选举要充分体现选举人的意志;同错误倾向和坏人坏事作斗争;正确对待犯错误的同志;接受党和群众的监督,不准搞特权;努力学习,做到又红又专。<sup>[16]359-377</sup>这些准则以坚持民主集中制为中心,把党内关系原则和优良作风系统化和规范化了。中共十一届六中全会通过《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,提出“必须把我们党建设成为具有健全的民主集中制的党”,坚持“德才兼备的领袖们实行集体领导”,禁止任何形式

的个人崇拜；维护领袖人物的威信，保证他们处于党和人民监督之下。“在高度民主的基础上实行高度的集中”，坚持“四个服从”。<sup>[14]171-172</sup> 这为改革开放新时期党的建设和民主集中制的建构指明方向，为中共十二大制定新党章提供实践和理论准备。

中共十二大从开创中国特色社会主义新局面的高度，提出按照民主集中制原则，改革和完善国家的政治体制和领导体制。针对党内存在的家长制和分散主义、自由主义现象，强调加强民主集中制和党的纪律。中共十二大通过的《中国共产党章程》（以下简称《章程》），首次确认“领导核心”的政治定位，指出“中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是中国各族人民利益的忠实代表，是中国社会主义事业的领导核心”<sup>[17]53</sup>。该《章程》首次概括党的建设的3项“基本要求”，民主集中制是其中之一，要求加强组织性纪律性，实行在党的纪律面前人人平等的原则。<sup>[17]57</sup> 该《章程》规定：“党的领导主要是政治、思想和组织的领导。”<sup>[17]57</sup> 该《章程》强调民主集中制是“在高度民主的基础上实行高度的集中”；沿用中共八大党章确立的6项基本原则和条件，把“四个服从”放在第一位；增写“党禁止任何形式的个人崇拜”；保证党的领导人处于党和人民的监督之下，同时维护领导人的威信。<sup>[17]61-62</sup> 该党章还细化了贯彻民主集中制的若干具体规定，调整党的组织系统，增设中央顾问委员会制度、离退休制度；增加“党的干部”一章。这些都是废除领导职务终身制、解决新老干部交替的制度创新。中共十二大党章反映党的建设的整体设计，浓缩了党的建设经验和制度，通篇贯彻民主集中制，是党章发展史上的里程碑，是民主集中制发展史的集大成者，为以后党章的修改提供了基本结构、逻辑框架和书写范式。

建立社会主义市场经济，为决策的科学

化和民主化提供了新要求，也为党的组织建设提出新的问题。以江泽民为核心的中国共产党总结民主集中制的经验教训，根据新的实践要求，推进民主集中制的理论建设、制度建构和实践进展。

从理论建设来说，较为全面地阐述了民主集中制的地位、作用、经验、要求、意义等问题，阐述了民主集中制与党的政治路线、思想路线、群众路线的关系、民主集中制与党的建设的关系，丰富和发展了民主集中制理论。江泽民指出：“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。”<sup>[18]</sup>

从制度建构来说，加强以民主集中制为中心的领导和国家制度建设。江泽民指出：“民主集中制是我们党的根本组织制度和领导制度，也是根本的组织纪律。”<sup>[19]</sup> 完善党的领导制度和工作机制，从制度体系上保证民主集中制的贯彻执行。健全集体领导和分工负责的制度，建立科学的民主的决策制度，建立和健全民主监督制度，干部选拔任用制度等。巩固人民民主专政的国体，完善基于民主集中制的人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、基层民主自治制度，抵制西方多党制和三权鼎立等政治模式。

从实践活动来说，强调领导班子带头贯彻民主集中制。“各级领导班子要坚持做到四句话：集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”，“这四句话，体现了民主集中制原则的基本精神和基本要求”。<sup>[20]</sup> 把民主集中制贯彻到“讲学习、讲政治、讲正气”教育之中。

从中共十四大到中共十六大,中国共产党对党章和民主集中制作出相应的修改,促进民主集中制的制度化规范化。中共十四大通过经过修正的《中国共产党章程》,把党的建设的基本要求扩展为4项,增加“坚持党的基本路线”一项,并对“坚持民主集中制”做出具体修改,把“在民主的基础上实行高度的集中”改为“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”;指出这“既是党的根本组织原则,也是群众路线在党的生活中的运用”;增加造成“六有”政治局面。<sup>[21]</sup>该《章程》强调加强党的领导和执行民主决策的制度;党必须“组织、协调各方面的力量”,围绕经济建设开展工作;党必须“实行民主的科学的决策”,制定和执行正确的路线、方针、政策。<sup>[21]</sup>中共十六大通过经过修正的《中国共产党章程》,围绕建设什么样的党、怎样建设党的问题,深化民主集中制的内涵。一是深化了党的阶级性质。指出“两个先锋队”和“领导核心”的政治定位。二是强化党的集中统一领导的制度。增加“坚持党要管党、从严治党”方针,增写“不断提高党的领导水平和执政水平,提高拒腐防变和抵御风险的能力,不断增强党的阶级基础和扩大党的群众基础,不断提高党的创造力、凝聚力、战斗力”。三是强调“党必须按照总揽全局、协调各方的原则,在同级各种组织中发挥领导核心作用”<sup>[22]</sup>。四是对党的组织建设作出一些新规定,对党员义务、党委内部议事和决策制度、干部条件、纪检机关的任务等提出明确要求等。

中共十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央,强调“坚持民主集中制为根本”,按照党章的规定,加强党的制度建设,努力做到“六有”政治局面。中共十七大通过修正的《中国共产党章程》,明确“以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程”。坚持用党内民主引领人民民主,党领导民主政治

建设。规定:“中国共产党领导人民发展社会主义民主政治。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,走中国特色社会主义政治发展道路,扩大社会主义民主,健全社会主义法制,建设社会主义法治国家,巩固人民民主专政,建设社会主义政治文明。”<sup>[23]</sup>

#### 四、中国特色社会主义新时代: “民主集中制是我们党的 根本组织原则和领导制度”

中共十八大以来,党仍然面临“四大考验”“四大风险”。提高党的领导水平和执政水平,提高拒腐防变和抵御风险的能力,是巩固执政地位、实现执政使命的重大课题。推进全面从严治党,最根本的是执行民主集中制,解决发扬民主不够、正确集中不够、开展批评不够、严肃纪律不够等问题,不断推进党的自我革命。习近平总书记发表系列讲话,从新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线高度,系统阐述了民主集中制的性质、内涵、意义、要求,回答了民主集中制与党的领导制度、民主集中制与维护党中央权威、党内民主和集中领导、民主集中制与党内监督、民主集中制与科学决策依法决策等重大问题,完善和发展了民主集中制的理论和制度,丰富和发展了马克思主义党建思想。

其一,准确把握民主集中制的政治定位。“民主集中制,是领导班子的根本工作制度,是党的根本组织制度和领导制度,也是中国特色社会主义民主政治的鲜明特点。”<sup>[24]</sup><sup>24-25</sup>既要善于集中意见,把群众的真知灼见提炼概括出来,做出科学决策;又要统一认识、统一思想、统一行动,高效地执行党的决议和决定。民主集中制是党领导社会革命的根本领导制度、领导方法,也是发展社会主义民主的根本方法。

其二,民主集中制是无产阶级政党的特

点和优势。“民主集中制是我们党的根本组织原则和领导制度,是马克思主义政党区别于其他政党的重要标志。”<sup>[25]</sup>党的领导,体现在党的科学理论和正确路线方针政策,体现在执政能力和执政水平,体现在严密组织体系和组织能力。坚持党的领导,必须维护党中央的集中统一领导和权威,牢固树立“四个意识”,自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。民主集中制是实现“六有”的制度,是民主和集中相结合的制度,是党的政治优势、组织优势、制度优势和工作优势。

其三,民主集中制关系党的生死存亡。一段时期以来,党内存在政治生活不严肃和政治生态恶化现象。无论是组织和组织、组织和个人、个人和个人的关系等,都存在违反组织原则和组织纪律的现象。严格党内政治生活,是党增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力的重要途径。这需要通过发扬民主集中制,严明党的组织纪律,发现和解决自身问题。

其四,加强组织纪律性是新时代社会主义市场经济条件下的重大课题。经济关系和利益关系的变动,引起组织观念的变化。有的组织观念淡薄,组织涣散,个人主义和自由主义滋长蔓延。组织纪律松弛成为党的建设的忧患。严明党的纪律是维护党的团结和集中统一的重要保证。加强组织纪律性必须增强党性;必须严格执行民主集中制和党内组织生活制度;加强组织管理和执行组织纪律。<sup>[1]764-772</sup>

其五,以民主集中制为核心构建党和国家制度体系。民主集中制是党的根本组织制度,党的领导制度、干部制度、监督制度等,都包含民主集中制的原则。党内监督,特别是对一把手的监督,是个大问题。习近平强调:“强化党内监督,必须坚持、完善、落实民主集中制”<sup>[26]</sup>,把上下级之间、同级之间的监督调动起来,确保党内监督落实见效。

人民代表大会行使国家权力,各级人民代表大会由民主选举产生,对人民负责、受人民监督;各级行政、审判、检察机关由人民代表大会产生,对人大负责、受人大监督;国家机关实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调;在中央统一领导下,发挥地方主动性和积极性,保证国家统一高效组织推进各项事业。<sup>[27]55-56</sup>

其六,推进党的自我革命必须坚持和完善民主集中制。全面从严治党是党的一次自我革命;严肃党内政治生活是全面从严治党的基础。习近平指出:“严肃党内政治生活是一篇大文章,其中最重要的是围绕坚持党的政治路线、思想路线、组织路线、群众路线,坚持和完善民主集中制、严格党的组织生活等重点内容,集中解决好突出问题。”<sup>[28]</sup>民主集中制是坚持真理修正错误、推进党的自我革命的组织制度。

在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,中共十九大通过经过修正的《中国共产党章程》(以下简称《章程》),为进一步贯彻民主集中制提供了科学指南。《章程》把党的领导制度作为国家制度中的一项根本制度,指出:“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。党要适应改革开放和社会主义现代化建设的要求,坚持科学执政、民主执政、依法执政,加强和改善党的领导。”<sup>[29]78</sup>《章程》强调党的领导制度引领国家制度建设,增加党领导全面依法治国的总目标;强调坚持党的领导制度和协商民主制度的统一;强调发展更健全的人民民主,推进协商民主制度化发展,保障人民管理国家事务和社会事务的权利。<sup>[29]72</sup>

《章程》完善了党的建设的基本要求,增写“坚持党要管党、全面从严治党”方针,把政治建设和纪律建设纳入党的建设总体布



局,增写“不断增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力”。完善“坚持民主集中制”这项要求内容,增加发扬党内民主、尊重党员主体地位,牢固树立“四个意识”,维护党中央权威和集中统一领导等内容。把“从严管党治党”作为第5项要求,强调坚持依规治党、标本兼治,在党纪面前人人平等;强化管党治党主体责任和监督责任,不断完善党内监督体系;推进党风廉政建设和反腐败斗争。<sup>[29]78</sup>

在《中国共产党章程》基础上,推进以民主集中制为基础的党内法规建设。党内法规制度体系,是以党章为根本,以民主集中制为核心,各领域各层级党内法规制度组成的有机统一整体。中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》,提出“1+4”框架,在党章下,分为党的组织、党的领导、党的自身建设和党的监督保障等四大板块的法规制度。截至2020年初,中央党内法规共计271部,包括1部党章、3部准则、39部条例、149部规定、49部办法、17部规则、13部细则,基本立起党内法规制度体系。<sup>[30]45-50</sup>比如《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党内监督条例》,都专设有贯彻民主集中制的规定。这些为推动党的组织制度建设的科学化、规范化提供法治保障。

## 五、民主集中制百年建构的基本经验

如何贯彻民主集中制,是衡量党领导革命和建设事业的成熟程度的重要指标。中国共产党百年发展历程,也是民主集中制的原则、理论和制度不断发展丰富完善的过程,其中积累了丰富的宝贵经验。

民主集中制事关党的生命和国家的前途。民主集中制是党的性质的体现和组织优势,是党的生命力的制度源泉。习近平说:“我们党有什么法宝可以保证党的创造力、凝

聚力、战斗力,保证党的团结统一?……我认为,坚持民主集中制,开展批评和自我批评,严格党内生活,加强党的团结统一,是其中很重要的法宝。”<sup>[24]24</sup>民主集中制既是党的根本组织制度,也是党的优良传统,与党的政治、思想、组织、纪律、作风、廉政、制度等建设有机结合。一般来说,什么时候较好地贯彻民主集中制,党的事业就向前发展;什么时候违背民主集中制,党的事业就会遭遇挫折。破坏民主集中制,党员会离心离德,党组织会软弱涣散,政党会面临分崩离析的危险。苏联解体前,放弃民主集中制原则,允许党员发表与组织决议不同的意见,导致一些苏共领导成员成为否定苏共历史、否定社会主义的急先锋,苏共党内从思想变质发展到组织坍塌。习近平指出:“我们这么大一个党、这么大一个国家,如果没有党中央定于一尊的权威,公说公有理,婆说婆有理,争论不休,不仅会误事,而且要乱套!”<sup>[31]</sup>

完整准确地把握民主集中制的整体内涵。民主集中制是党的政治原则。严肃党内政治生活,“党内组织和组织、组织和个人、同志和同志、集体领导和个人分工负责等重要关系都要按照民主集中制原则来设定和处理,不能缺位错位、本末倒置”<sup>[27]96-97</sup>。什么问题应该发扬民主,什么决策应该集中,什么条件下应该思想一致、行动一致、步调一致,都应该服从党和国家事业的最高利益。党内政治生活和组织生活,都要讲政治、讲原则、讲规矩,突出民主决策,突出集中领导,遵守组织纪律,不能搞利益集团、利益交换。正确处理民主和集中、纪律和自由、纪律和法治、民主和监督、批评和自我批评的辩证关系,反对偏执偏向、有失轻重。要“处理好权利和义务、权力和责任、激励和约束、惩处和保护等方面关系”,努力形成“六有”政治局面。<sup>[24]43</sup>世界正经历百年未有之大变局和“两个一百年”交替之大格局,贯

彻民主集中制,就要坚决维护党中央权威,增强“四个意识”,做到“两个维护”,在政治思想行动上同党中央保持一致。

民主集中制与党的实践、理论和制度创新相结合。中国共产党开辟中国道路、总结中国理论、构建中国制度、形成中国文化,都必须贯彻民主集中制原则。民主集中制是中国共产党解决政治问题、承担历史使命的组织优势,是把握“三大规律”的工作原则和凝心聚力的重要法宝。党领导社会革命的实践,为党的自我革命提出要求和经验,党的自我革命和自我完善推动社会革命的前进。在统筹推进社会革命和自我革命中,完善以民主集中制为核心的党的制度体系。历史证明,严格党内政治生活,推进党的自我革命,增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力,是解决党内矛盾和问题的钥匙。“党通过坚持民主集中制、严明党的纪律、开展批评和自我批评等来发现和解决自身存在的矛盾和问题,是最主动、最有效的。”<sup>[24]30-31</sup>通过实践创新带动理论创新,通过理论创新引领制度创新,通过制度创新推动实践创新,是民主集中制发展和完善的有效途径。

民主集中制与国家制度相结合。习近平指出:“民主集中制是中国国家组织形式和活动方式的基本原则。”<sup>[27]55</sup>民主集中制是党的根本的组织原则,也是国家制度和民主政治的组织原则。把党的领导制度贯彻到国家政治制度之中,是中国特色社会主义制度的特点和优势。坚持党的集中统一领导的政治优势,是发挥国家制度优势和治理优势的重中之重和关键核心。中共十九届四中全会提出坚持和完善中国特色社会主义制度,强调“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势”,概括坚持和完善党的领导制度体系的6项制度,都贯彻了民主集中

制的原则。

贯彻执行民主集中制是全党的共同政治责任。领导干部特别是中央政治局成员,要发挥表率作用。党要管党、从严治党,关键是高级领导干部在坚持民主集中制方面成为全党典范。习近平指出,领导干部“要增强角色意识和政治担当,在党言党、在党忧党、在党为党,把爱党、忧党、兴党、护党落实到工作生活各个环节,敢于同形形色色违反党内政治生活原则和制度的现象作斗争”<sup>[27]97</sup>。领导干部特别是一把手,把执行民主集中制作为领导班子建设的重要内容,坚持集体领导,发扬党内民主,严格按组织程序办事,坚决反对放任自流和个人专断。高级干部特别是中央委员,要带头贯彻党的基本路线,维护党中央权威,遵守党的章程和制度,模范践行核心价值观,严守党的政治纪律和政治规矩,尊法守法学法用法,搞好党内政治生活和党内监督,开拓全面从严治党新局面,把党的自我革命和社会革命进行到底。

中国共产党从50多名党员发展到世界第一大党,“靠的就是党坚强有力,靠的就是党紧紧依靠人民,靠的就是党有科学理论指导、有坚定理想信念、有严密组织体系、有铁的纪律”<sup>[28]</sup>。民主集中制的历程,见证了中国共产党组织的成长壮大,见证了中国共产党领导社会革命的历史性成就,见证了中国共产党领导能力和执政能力的增强,也将见证党领导中华民族伟大复兴的光明前景。

## 参考文献

- [1] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [2] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编(1921—1949)(第1册)[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [3] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来

- 重要文献选编(1921—1949)(第22册)[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [4] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编(1921—1949)(第4册)[M].北京:中央文献出版社,2011:268-269.
- [5] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编(1921—1949)(第5册)[M].北京:中央文献出版社,2011:472.
- [6] 毛泽东选集(第3卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [7] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编(1921—1949)(第15册)[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [8] 毛泽东选集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [9] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编(1921—1949)(第18册)[M].北京:中央文献出版社,2011:443-446.
- [10] 刘少奇选集(上)[M].北京:人民出版社,1991:358.
- [11] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编(1949—1965)(第5册)[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [12] 邓小平文选(第1卷)[M].北京:人民出版社,1994.
- [13] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编(1949—1965)(第9册)[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [14] 中共中央文献研究室.三中全会以来重要文献选编(下)[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [15] 毛泽东文集(第8卷)[M].北京:人民出版社,1999.
- [16] 中共中央文献研究室.三中全会以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [17] 中共中央文献研究室.十二大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [18] 江泽民文选(第1卷)[M].北京:人民出版社,2006:96-97.
- [19] 江泽民.论党的建设[M].北京:中央文献出版社,2001:340-341.
- [20] 江泽民论有中国特色社会主义(专题摘编)[M].北京:中央文献出版社,2002:596.
- [21] 中国共产党章程(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)[N].人民日报,1992-10-22(1).
- [22] 中国共产党章程(中国共产党第十六次全国代表大会部分修改,2002年11月14日通过)[N].人民日报,2002-11-9(1).
- [23] 中国共产党章程(中国共产党第十七次全国代表大会部分修改,2007年10月21日通过)[N].人民日报,2007-10-21(1).
- [24] 中共中央文献研究室.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [25] 中共中央政治局召开民主生活会强调 树牢“四个意识”坚定“四个自信”坚决做到“两个维护”勇于担当 以求真务实作风把党中央决策部署落到实处[N].人民日报,2018-12-27(1).
- [26] 习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N].人民日报,2016-05-03(2).
- [27] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(中)[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [28] 习近平在中共中央政治局第三十三次集体学习时强调 严肃党内政治生活净化党内政治生态 为全面从严治党打下重要政治基础[N].人民日报,2016-06-03(1).
- [29] 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2017.
- [30] 中共中央办公厅法规局.推进党内法规制度“供给侧结构性改革”[J].求是,2020(2):45-50.
- [31] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(下)[M].北京:中央文献出版社,2018:587.

(编辑:林毅)