

## 【当代政治】

# 民主和集中关系:认识的演进发展及运行中的纠偏矫正\*

许耀桐 刘佳佳

**摘要:**如何认识和处理民主集中制中的民主与集中的关系,是一个现实实践的难题,也是理论研究的重大课题。着眼于马克思主义党的组织原则和制度建设的思想进程,结合民主集中制的实际运行过程,可以清晰地认识和把握民主和集中关系的演进发展及其运行中的偏差症结:马克思、恩格斯把民主和集中两方面都纳入民主制范畴;列宁创建的民主集中制明确规范了民主和集中的关系;中国共产党提出的民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合,是对民主和集中关系做出的最为科学的阐释;检视民主集中制实践中发生的问题,都与背离民主和集中的关系有关,应予纠偏矫正。

**关键词:**民主集中制;民主;集中;关系阐释

**中图分类号:**D61

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2022)09-0009-08

民主集中制,是中国特色社会主义政治体制的核心制度。习近平总书记指出:“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>[1]</sup>,“是民主和集中紧密结合的制度。”<sup>[2]</sup>贯彻执行民主集中制,最难的是如何认识与处理民主和集中的关系,这是一个现实实践的问题,也是一个理论研究的重大课题。民主和集中的关系既是矛盾的,又是统一的;既不能片面地只要民主而否定集中,更不能因强调集中的重要性而抛弃民主。要树立正确认识民主和集中关系的观念,必须着眼于马克思主义党的组织原则和制度建设的思想进程,结合民主集中制的实际运行过程,清晰地把握民主和集中二者间的辩证关系。

## 一、马克思、恩格斯把民主和集中两方面都纳入民主制的范畴

在民主集中制中包含两个方面,一为民主,一为集中。民主集中制的这两个方面,从根本上说都属

于民主制的范畴,是作为民主制中紧密联系的两个环节和运行过程。因而,作为民主和集中相结合的民主集中制,在制度属性上归于民主制类型。

民主制的产生有着悠久的历史。根据美国人类学家摩尔根的考察,人类第一个社会组织形式是以人与人之间纯人身的相互依赖为基础的氏族社会,“氏族的组成——这种组织产生了第一种社会形态”<sup>[3]</sup>。在氏族社会活动中,氏族会议是最高组织。氏族会议解决公共事务问题,采取了全体成员议论、集体决定的民主制方式。因此,民主制成为人类历史上的第一个组织原则和制度。

从氏族社会进入奴隶社会后,在古希腊的城邦国家里,既出现了民主政体,也出现了君主政体或僭主政体。亚里士多德说君主政体是“一王为治的制度”“僭主政体为君主政体的变态”<sup>[4]</sup>。这就是说,无论是君主政体还是变态的僭主政体,都是君主或僭主一人统治城邦,由此形成了人类社会的独裁制(或曰专制制、集中制)的组织形态和制度。独裁制(专制制、集中制)是和民主制相对立的组织原则

收稿日期:2022-08-11

\* 基金项目:国家社会科学基金项目“国家治理体系跨界协同能力建设问题研究”(20AZD006)。

作者简介:许耀桐,男,福建师范大学特聘教授(福建福州 350007),中共中央党校(国家行政学院)一级教授。

刘佳佳,女,福建师范大学马克思主义学院博士生(福建福州 350007)。

和制度。在奴隶制国家、封建制国家,君主或暴君的专制统治成为一种制度常态。

马克思、恩格斯受到家庭和社会环境的影响,从青少年起就坚定地投身反封建专制的斗争。马克思说:“专制制度具有兽性是必然的,而具有人性是不可能的。”<sup>[5]</sup>马克思彻底否定了奴役人民、使人不成其为人的封建专制主义。马克思不但肯定了民主制,而且超越了法国启蒙思想家主张的资产阶级民主制,要求建立以无产阶级和劳动人民为中心的民主制。他指出:“在民主制中,国家制度本身只表现为一种规定,即人民的自我规定”,“是人民的国家制度。”<sup>[6]</sup><sup>39</sup>恩格斯也指出,未来要实行的民主制,“不是那种曾经同君主制和封建制度对立的法国大革命的民主制”,而是“社会的民主制”,“是社会主义的原则”<sup>[5]</sup><sup>584-585</sup>。马克思、恩格斯在 1844 年 8 月前,分别完成了从唯心主义到唯物主义、从革命民主主义到共产主义的转变,并且形成了人民民主制的社会主义民主思想。

马克思、恩格斯于 1847 年着手创建世界上第一个共产党组织——共产主义者同盟,他们要求当时由德国流亡工人组成的正义者同盟的领导人,必须彻底抛弃和清除受到空想社会主义影响而制定的专制式的集中制组织原则和制度规定。在把正义者同盟改造为共产主义者同盟时,马克思、恩格斯确立了与专制式的集中制相对立的民主制,建构了共产党的民主制组织原则和制度。后来,恩格斯在回顾共产主义者同盟的历史时说:“组织本身是完全民主的……一切都按这样的民主制度进行。”<sup>[7]</sup><sup>207</sup>

马克思、恩格斯建立的党的民主制,包含了党员权利平等、干部民主选举、实行党代会年会制、工作报告制、情况通报制、集体议决制、职务任期制、撤换制、监督制、申诉制等。在这样的民主制中,不仅包含民主的方面,也包含集中的方面,如《共产主义者同盟章程》明确规定:盟员入盟“必须获得一致通过,才能被接收入某支部”并“将他编入支部”,盟员要“服从同盟的一切决议”,“保守同盟的一切机密”,“任何一个盟员迁居时均须事先报告本支部的主席”,“盟员至少每三个月同所属区部委员会联系一次,支部每月联系一次”,“每个区部至少每两个月向总区部报告一次本地区的工作进展情况,每个总区部至少每三个月向中央委员会报告一次本地区的工作进展情况”,“凡不遵守盟员条件者,视情节

轻重或暂令离盟或开除出盟”<sup>[7]</sup><sup>572-577</sup>。这些规定表明,共产党不是一个只谈民主而松散混乱的政党,而是有着严格的集中要求和纪律约束的政党。

1848 年欧洲革命失败后,马克思、恩格斯更加强党的组织集中,他们指出:“革命活动只有在集中的条件下才能发挥全部力量。”<sup>[8]</sup><sup>562</sup>必须“实行最严格的中央集权制是真正革命党的任务”<sup>[8]</sup><sup>562-563</sup>。在第一国际内部与巴枯宁无政府主义的斗争中,针对无政府主义否定任何权威、任何纪律,主张绝对自由的言行,恩格斯斥责道:“这些支部独立到这样的地步,以致它们不应该承认任何权威的领导机关,哪怕是按照他们自己的自由协商建立起来的权威的领导机关”。对他们叫嚣的“如果在每一个支部中少数都要服从多数,那这就是一种违反自由原则的罪行,就是承认会导致权威主义和专政的原则”<sup>[9]</sup><sup>519</sup>。恩格斯反驳道,如果没有少数服从多数,“没有任何服从纪律的支部,没有任何党的纪律,没有任何力量在一点的集中……我们采用这种新的组织会得到什么呢?会得到一个早期基督教徒那样的畏缩胆怯的而又阿谀奉承的组织”<sup>[9]</sup><sup>519</sup>。

由上可知,马克思、恩格斯否定了专制式的集中制,但没有简单地排斥集中。民主制需要民主,也需要集中,若失去集中的话,党就成了一盘散沙,没有任何力量可言。当然,马克思、恩格斯主张的集中,不是君主专制统治的集中,而是建立在民主基础上的集中和纪律要求。他们把集中与民主制联系起来后,就形成了两种集中的创新性思想。显然,马克思、恩格斯所讲的民主的集中,和民主一样,都属于民主制。

## 二、列宁创建的民主集中制丰富发展了马克思、恩格斯的民主制

列宁是马克思、恩格斯事业的忠实后继者,他在 20 世纪初继承和发展了马克思主义党的组织原则和制度的思想。1906 年 3 月,列宁为俄国社会民主工党创建了民主集中制,他指出:“民主集中制的原则是现在一致公认的原则。”<sup>[10]</sup>同年 4 月,俄国社会民主工党四大制定的党章规定:“党的一切组织是按民主集中制原则建立起来的。”<sup>[11]</sup>从此,民主集中制成为共产党的组织原则和制度。

但是,列宁最初主张建立的党的组织原则和制度,却是由进行秘密活动的职业革命家实行专权独断的集中制。为什么会这样呢?这是因为,当时俄国是一个沙皇专制的国家,人民没有丝毫民主权利,党也没有机会建立和实行民主制。列宁说实行民主制需要具备“完全的公开性、选举制和普遍监督”<sup>[12]132</sup>三个基本条件,即党能够公开活动而不被破坏、党内职务能够进行公开选举、党员干部能够公开受到监督。这三个条件,在专制制度的沙皇俄国根本不存在。列宁指出:“谁想在专制制度下建立一个实行选举制、报告制和全体表决制等等的广泛的工人组织,那他简直是一个不可救药的空想家。”<sup>[12]113-114</sup>

然而,随着1905年俄国革命形势和运动的不断高涨,沙皇被迫做出让步,实施宪政改革,允许人民享有言论、出版、集会、结社和组织政党的自由,这给俄国社会民主工党提供了摆脱在秘密状态和警察迫害条件下发展党组织和进行革命的有利时机。不过,列宁也清醒地看到,沙皇实施的民主是相当有限的,在资产阶级革命条件下,虽然人民群众争得了一定的民主权利,但是沙皇的专制统治依然存在。因而,民主集中制只能在狭小的范围实行它的民主原则,大范围实行则有困难,在大范围仍需实行集中制;而且,还要特别注意把党的组织分为秘密机关和公开机关两类,适合公开的组织就公开,不适合公开的组织要完全保密,切不可掉以轻心。这在实际上阐明了,民主集中制是党的公开的、基层的组织实行民主制,党的秘密的、上层的核心组织实行集中制。这说明,列宁在1906年创立的民主集中制,是指在一些具备了当时沙皇允许的政治自由的条件下运用民主制的方法、手段开展党的活动,如进行选举、召开会议、做工作报告等,而对于党的其他相当大的范围而言,仍然只能实行职业革命家的集中制,必须实行这样的民主制和集中制的相结合。由于实行民主制的范围小、层次也较低,民主制在党内处于从属的地位;而实行集中制的范围较大、层次较高,构成主要部分,在党内处于支配地位。因而,这样的民主集中制又是以集中制为主体部分。

本来,在马克思、恩格斯的理论视域里,民主制和集中制是根本对立、无法相容的两种制度。但列宁是伟大的马克思主义者,掌握了马克思主义的精髓,善于把马克思主义普遍原理与本国实际相结合。

列宁作为唯物主义辩证法的大师,认为事物内的两个方面既是对立的,又是统一的,可以在一定的条件下共处一体、相互转化、发挥作用。因此,他把民主制和集中制结合起来,提出了民主集中制。对此,我国学者做出高度评价:“民主集中制是列宁在特殊条件下提出来的”<sup>[13]442</sup>;“19世纪时民主制和集中制还是对立的、水火不相容的。列宁把这‘水’和‘火’巧妙地结合起来。”<sup>[13]444</sup>列宁创立了不同于马克思、恩格斯民主制的民主集中制,是带着集中制的民主制。

应该看到,在列宁创建的民主集中制中虽然包含了集中制,而这样的集中制是处于白色恐怖的特殊时期,赋予树立了马克思主义唯物史观的无产阶级政党和职业革命家“拥有至高无上的、不受监督的、不对其他人负责的、不经过选举的权力”<sup>[14]</sup>,即在秘密工作状态时具有个人直接进行决策和决断、可以直接指定和任命党的干部等权力。但是,这样的集中制开始和党内基层的民主制相联系了,是建立在党内基层实施选举制、工作报告制等民主制的基础上,其所使用的范围和内容也都受到相应的民主的限定和制约,因而,它与专制君主的集中制以及空想社会主义者的集中制已不可同日而语,有着明显区别。

更为重要的是,民主集中制从1906年确立到1924年列宁病逝,在近20年中经历了不断的演进发展,尤其是1917年十月革命胜利后,布尔什维克政党夺取了政权,建立了社会主义国家,情况发生了翻天覆地的变化,党的秘密工作状态的特殊时期已告结束,此时不再需要保存任何不经过民主讨论、商议和民主授权而能够做出的独断专行的权力了。列宁与时俱进,将民主集中制中的集中制,改造成为与民主制相适应、相衔接的一种民主性质的形式和制度。对此,在1918年3月的《〈苏维埃政权的当前任务〉一文初稿》中,列宁十分明确地说:“我们主张民主集中制。因此必须弄明白,民主集中制一方面同官僚主义集中制,另一方面同无政府主义有多么大的区别。”<sup>[15]</sup>他提醒人们,不要“把集中制同专横和官僚主义混为一谈”<sup>[16]</sup>,要求用“自觉的、民主的、无产阶级的集中制来同资产阶级的、军阀的、官吏的集中制相对立”<sup>[17]158</sup>。这就是说,民主集中制中的民主制,是和官僚主义集中制(专制集中制)相对立的;民主集中制中的集中制,是和无政府主义

(分散主义)相对立的。这样的集中制,是“自觉的、民主的、无产阶级的集中制”,因而,它也根本区别于专制的集中制。由是,列宁提出了两种集中制的理论,一种是剥削阶级实行专制统治的集中制,一种是无产阶级实行的民主的集中制,进一步发展了马克思、恩格斯关于两种集中的思想。

至此可知,列宁领导的布尔什维克党在 1917 年成为社会主义国家的执政党后,民主集中制中的民主制,执行的是民主原则,集中制也完全体现民主精神,二者已融为一体、完全一致。列宁详尽地阐述了民主制和集中制的具体内容,并形成条文载入党章,要求全体党员认真遵循民主和集中的规定。应该说,此时民主集中制的内涵和马克思、恩格斯的民主制的内涵是一样的,并且极大地丰富和发展了马克思、恩格斯的民主制。

列宁创立的民主集中制就是马克思、恩格斯建立的民主制,这里需要注意一个问题,民主有广义概念和狭义概念两种。作为广义概念的民主,包含狭义民主,也包含了集中(即少数服从多数的民主的集中,因而也是民主);作为狭义概念的民主,指的是讨论发言、商谈争议、提出推荐候选人的建议等民主权利及言行活动。民主集中制中的集中,则是民主的另一部分,指由多数人做出的决定、选举产生的结果,实行少数服从多数、服从指挥和纪律等。因此,绝不能把狭义民主和广义民主混淆起来、等同起来,狭义民主只是广义民主的一部分,它和另一部分的集中(也是民主)合起来,才是广义民主的全部。这就是说,民主集中制中所指的民主是狭义的民主,它与集中共同构成广义民主。

既然民主集中制就是民主制,那么,布尔什维克党为什么后来没有把民主集中制改称为民主制呢?这是因为:一方面,从民主集中制创立和发展的过程看,它承载着一段难以忘怀的历史,弥足珍贵,值得留存和记忆;另一方面,民主集中制从概念本身来看,有一个突出的长处,它在字面上既有民主(制)、也有集中(制),一看即知,使民主制的内涵明晰化了,因而称民主集中制比单纯地称民主制更好。

### 三、中国共产党对民主和集中的关系 做出最为科学的阐释

列宁创立的民主集中制,在 20 世纪 20 年代传

入中国。李大钊明确指出,必须学习俄国、学习列宁,建立布尔什维克政党,因为“组织更精密,势力更强大”<sup>[18]</sup>。1921 年 7 月 23 日中国共产党成立,党的一大上通过的《中国共产党第一个纲领》中规定:“党承认苏维埃管理制度。”<sup>[19]</sup>这里说的“苏维埃管理制度”,实际上是民主集中制,因为列宁把党的民主集中制运用于苏维埃国家政权建设,形成了“民主集中制的共和国”<sup>[17]175</sup>。这说明,中国共产党从建党伊始就把民主集中制作为党的组织原则和制度。

1927 年 6 月,党的第五届中央政治局会议做出的《中国共产党第三次修正章程决案》规定:“党部的指导原则为民主集中制”,“按照民主集中制的原则在一定区域内建立这一区域内党的最高机关,管理这一区域内党的部分组织”,“党部之执行机关概以党员大会或其代表大会选举,上级机关批准为原则;但特殊情形之下,上级机关得指定之。”<sup>[20]23</sup>同时规定:“党部机关之决议,应当敏捷的与正确的执行之,但对于党内一切争论问题,在未解决以前,完全自由讨论之”,“党的一切决议取决于多数,少数绝对服从多数。党员及下级机关对于上级机关决议不同意时,得过该党部过半数党员的同意,得对上级机关提出抗议,但在抗议时期内,未解决以前仍须执行上级机关之命令。”<sup>[20]30</sup>这是在党章中第一次把党的组织原则和制度正式确定为“民主集中制”,并且对民主和集中的关系做出了准确的阐述。

1945 年 4 月,党的七大制定的党章对民主集中制下了一个科学定义:民主集中制“是在民主基础上的集中和在集中领导下的民主”<sup>[20]51</sup>。1956 年 9 月,党的八大制定的党章规定:民主集中制“是在民主基础上的集中和在集中指导下的民主”<sup>[20]149</sup>,这一规定把七大党章中的“领导”改为“指导”,从而更适合于也更有利于民主的发展。1992 年 10 月,党的十四大制定的党章指出,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”<sup>[21]</sup>,突出了强调了民主和集中的相结合。至此,中国共产党对民主集中制的定义完整地形成了,这是我们党对民主集中制做出的独特贡献。作为民主集中制的创始党,苏联共产党无论在列宁、斯大林时期,还是在以后的时期,对于什么是民主集中制,一直没有给出一个明确的定义表述,没有清楚地说明民主和集中究竟是怎样的关系。中国共产党对民主集中制的定

义,从民主集中制运行的“民主基础上的集中”和“集中指导下的民主”两个过程,透彻地诠释了民主和集中的关系,成为迄今为止最为科学的阐释。

### 1.“民主基础上的集中”

民主和集中的关系体现在民主集中制的第一个过程——“民主基础上的集中”,这是民主充分展开、形成正确集中的过程。这一过程是在一定的组织范围内、由一定层级的组织机构做出安排的。这里,我们以党的会议开展的民主议事为例做一个分析。“民主基础上的集中”的进行,是要经过党的相关的组织者、领导者的事先提议、建议,汇集了讨论的事项、议题、议案等才得以开始的,正如刘少奇指出的:“党的一切会议是由领导机关召集的,一切会议的进行是有领导的,一切决议和法规的制订是经过充分准备和仔细考虑的。”<sup>[22]359</sup>“民主基础上的集中”从民主起步,但这样的民主不是什么“纯粹民主”“自由放任的民主”“极端化民主”,无须受到任何约束,不是这样的。中国共产党对党内民主有着严格的纪律要求,它不能违反党章的基本规定,不能违反党的基本路线和方针,不能反对四项基本原则以及反对党的改革开放决策,等等。

在符合党内法规制度的规定下,党内开展的民主是广泛、充分和卓有成效的。1980年2月,党的十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》指出,发扬党内民主“要允许党员发表不同的意见,对问题进行充分的讨论,真正做到知无不言,言无不尽”<sup>[23]368</sup>。同时,一定“要纠正一部分领导干部中缺乏民主精神,听不得批评意见,甚至压制批评的家长作风。对于任何党员提出的批评和意见,只要是正确的,都应该采纳和接受”<sup>[23]368</sup>。要严格实行“不抓辫子”“不扣帽子”“不打棍子”的“三不主义”。2016年10月党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》进一步指出:“畅通党员参与讨论党内事务的途径,拓宽党员表达意见渠道,营造党内民主讨论的政治氛围。健全党内重大决策论证评估和征求意见等制度。党的各级组织对重大决策和重大问题应该采取多种方式征求党员意见,党员有权在党的会议上发表不同意见,对党的决议和政策如有不同意见,在坚决执行的前提下,可以声明保留,并且可以把自己的意见向党的上级组织直至党中央提出。”<sup>[24]</sup>强调了一定要尊重和保障党员的民主权利。

在进行广泛的民主讨论和协商之后,民主须走向集中。对讨论的事项、议题、议案、决定、决议等,都要按少数服从多数的原则,经过表决后形成最终的决定。在做决定、形成集中的时候,对于表决的方式,可以根据不同情况,分别采取口头、举手和无记名投票等方式。表决结果和表决方式应记录在案,对不同意见也要如实记录。要坚决反对和防止独断专行或各自为政,任何个人或者少数人无权擅自决定。任何党员不论职务高低,都不能个人决定重大问题;如遇紧急情况,必须由个人做出决定时,事后也要迅速向党组织报告。不允许任何领导人实行个人专断和把个人凌驾于组织之上。也要坚决反对和防止以其他任何形式代替表决形式。

概言之,“民主基础上的集中”体现民主和集中的关系是:从民主方面看,民主构成集中的依托基础,集中若脱离了这个基础就会变质,变成专制的集中;民主也形成对集中的制约前提,集中只有在充分民主的条件下达成,才会是正确的集中。从集中方面看,集中保障了民主的正确开展、预设的制度和纪律要求,有效防止了无序民主、极端民主的发生;集中也保护了多数人的民主权益,经少数服从多数形成集中后,少数人不能借口“我有我的民主权利”而拒不实行。

### 2.“集中指导下的民主”

民主和集中的关系体现在民主集中制的第二个过程——“集中指导下的民主”,这是集中了集体的意志和力量、开展民主办事的过程。这里,我们还以党组织经由集中形成的决议、决定需得到贯彻落实为例做分析。经由党内表决、多数赞成形成的党的决议、决定和部署等,是众意的集中,要坚决地予以贯彻实施。相对于“民主基础上的集中”是一个议事决策过程,“集中指导下的民主”则是一个执行落实过程,是在执行落实中结合运用民主方法调动积极性、主动性,更好地完成任务的过程。在执行落实党的决议、决定以及部署的任务时,保持行动上的团结一致、坚决有力,是一个首要的要求。正如刘少奇说的,必须防止有人“不严格地遵守党纪,不执行党的领导机关的决议,在党内传播各种非组织的、非政治的、非原则的言论,或者故意夸大事实,在党内播弄是非,或者在党内实行无限制的空谈与争论,不顾环境的严重与紧急情况,甚至利用党员群众一时在思想上没有准备的盲目状态,来表决自己的要

求”<sup>[22]</sup><sup>360</sup>。因此,在执行落实的过程中,要树立集中的权威、领导指挥的权威。如果没有这样的权威和服从,党的任何一项决策的部署、规划的任务,都无法得以实现、取得成功。

应该指出,作为“集中指导下的民主”,有一个重要的目的,就是围绕执行落实党的决议和决定、完成决策的部署及规划的任务而开展民主。通过促进更多地使用民主的方法,发动群众,依靠群众,就如何执行决定、完成任务,想办法、出主意,克服困难,扫除障碍。早在 1929 年,毛泽东在古田会议决议中就科学地阐释了“厉行集中指导下的民主生活”的具体步骤,要求“上级机关要明了下级机关的情况和群众生活的情况,成为正确指导的客观基础”,“上级机关的决议,凡属重要一点的,必须迅速地传达到下级机关和党员群众中去。其办法是开活动分子会,开支部以至纵队的党员大会(须看环境的可能),派人出席作报告”,“党的下级机关和党员群众对于上级机关的指示,要经过详尽的讨论,以求彻底地了解指示的意义,并决定对它的执行方法”<sup>[25]</sup>。可见,在“集中指导下的民主”呈现出非常生动、活跃的场景。

还要注意到,在执行落实已确定的决策部署、规划任务时,具体情况和条件都会因时因地而有所差别,党的上级组织要经常听取下级组织和党员群众的意见,遇事要拿出办法,及时解决他们提出的问题,不能过分强求一律。要保证下级组织能够正常行使他们的职权,凡属应由下级组织处理的问题,如无特殊情况,上级领导机关不要干预下级组织。此外,在执行落实时还要考虑可能会出现实际情况与原先的决议、决定不相适应的情况,这时候,党的下级组织如果认为上级组织的决定不符合本地区、本部门的实际情况,可以请求改变;如果上级组织坚持原决定,下级组织必须执行,并不得公开发表不同意见,但有权向再上一级组织报告。对党中央做出的决议和制定的政策如有不同意见,在坚决执行的前提下,可以向党组织提出保留意见,也可以按组织程序把自己的意见向党的上级组织直至党中央提出。

概言之,“集中指导下的民主”体现民主和集中的关系是:从集中方面看,集中是有资格指导民主的,因为决议、决定等是经过表决、多数人同意的,具有正当性和权威性,处于执行状态的决议、决定等,不容被随意的民主意见打断和否定;集中也有利于

指导民主的深入开展,围绕执行和完成的任务事项,促进民主地发动群众,激发群众的智慧。从民主的方面看,民主并没有受到集中的压制,集中始终针对和限制的是分散主义和无序状态;在集中的指导下,民主能够为纠正错误倾向、实行正确的集中做出努力并取得成效。

以上中国共产党规定的民主集中制运行的两个过程表明,在每一个过程中既有民主,又有集中,真正实现了民主和集中有机的、完美的结合。

#### 四、贯彻民主集中制发生的问题需按民主和集中的关系纠偏矫正

尽管中国共产党科学地阐述了民主和集中的关系,但民主集中制在实践中仍会不时地发生这样或那样的问题。党的十八大以来,习近平总书记在谈到贯彻执行民主集中制时,尖锐地指出:“既有发扬民主不够导致的主要领导独断专行的问题,也有正确集中不够造成的领导班子软弱无力的问题。”<sup>[26]</sup>他还指出,要纠正“发扬民主不够、正确集中不够”的倾向,也要防止“议而不决、决而不行”<sup>[27]</sup><sup>23-24</sup>的情况。习近平总书记点到的四个“不”,是当前贯彻执行民主集中制存在的突出问题,必须认真对待、坚决克服。

一是“发扬民主不够”的问题。有的单位组织缺少民主氛围,不允许不同看法的交流和磋商,“一把手”专横独断,以“定调子”来抑制不同意见的表达,在决定问题时往往先发言,极力营造个人说了算的氛围,使有不同意见的人知难而退、有口难言,从而达到表面上“意见一致”,实则个人说了算的企图。在有的领导班子内部,有人把书记和委员的平等关系变成领导与被领导的关系,在决定问题时出现委员们的“一边倒”或“静默”状态,最后由书记“一锤定音”。

二是“正确集中不够”的问题。由于有的部门和组织发扬民主不够,于是造成正确的集中也不够。有的单位组织领导班子软弱疲沓,不愿做或不敢做集中的事情,致使集中不力、集中无力,放任自流,各行其是,导致事前不请示、事后不报告,先斩后奏乃至斩而不奏的情况时有发生。有的部门和组织淡化了“四个服从”,把自己管理的地区和单位当成自己的利益主体,遇事同上级讨价还价。还有的部门和

组织片面强调自己所在的地方和单位的特殊性,搞“本位特殊论”,热衷追求本部门、本系统利益,各吹各的号,各唱各的调,在执行上级的决议、决定时大打折扣,对合意的决策就执行,对不合意的决策就不执行。

三是“议而不决”的问题。出现议而不决的情况,总的说是放任民主、民主无节制导致的。在有的单位和组织的党委(党组)会议上,问题被反复讨论,东拉西扯,颠来倒去,轻描淡写,避实就虚,顾左右而言他。有的领导班子在研究问题、进行决策时,以遇到难题要“推推放放、等等看看”为借口回避矛盾,或者遇到矛盾绕着走,空谈一阵,束之高阁。有的班子成员没有深入调查,对决策事项研究不够,拿不出意见和见解。特别是遇到一些时效性、阶段性较强的问题时,不敢担当,怕负责任,空发一些牢骚和埋怨,敷衍塞责,优柔寡断,靠“推”“拖”“绕”的“三大法宝”应付。会议开成了“聊天会”“神仙会”“马拉松会”,最终议而不决或议而难决。

四是“决而不行”的问题。造成决而不行的结果,主要是领导者没能抓紧落实、不能见到成效。问题发生的原因是:领导不负责任或能力不行、没有胆识魄力;做出的决策脱离了实际,不好落实,由于条件不具备,某些要求过高的决策只得落空;决策频率太快,无法执行,一个领导班子可以在一天内做多个决策,但具体部门却无法在短期内执行和完成那么多决策。不少地方现在会议成灾,上级下达的文件满天飞,下级一天到晚忙于接受任务,根本没有时间去组织落实。由于上级决策太多太滥,造成下级应接不暇,就只好以不落实来应对。

检视民主集中制在运行实践中存在的问题,虽然表现形式多种多样,但根本症结只有一个,就是背离了民主和集中相互依存、协调发展的关系:它们或是“离开民主讲集中,民主太少”<sup>[28]</sup>;或是离开集中讲民主,造成集中缺失;或是既不讲民主,也不讲集中,致使民主集中制无从落实。改变这些民主集中制贯彻执行不良状态的唯一出路,应按习近平总书记说的:“只有既充分发扬民主,又实行正确集中,才能及时集中正确意见,及时纠正不正确的意见和做法。”<sup>[27]</sup><sup>25</sup>中国共产党归纳总结的民主集中制“两个过程”之所以科学、正确,是因为精当地阐释了民主和集中的辩证关系:没有民主,就不可能有正确的集中;失去正确的集中,也不可能得到民主;民

主和集中不能厚此薄彼,甚或顾此失彼,二者必须均衡发展,使之相得益彰。

一是解决“发扬民主不够”的问题,改进的方向当然要弥补民主的欠缺,在加大民主的力度上下功夫。要强调领导干部特别是“一把手”带头发扬民主,积极营造民主讨论的良好氛围,鼓励大家讲真话、实话、心里话,善于运用民主的办法科学决策、协调关系、化解矛盾、推动工作。同时,发扬民主一定要落实群众的民主权利。民主,不仅是党员干部的民主,而且是全体党员和人民的民主,应落实民主的“知情权、参与权、选举权、监督权”四种权利。

二是解决“正确集中不够”的问题,改进的措施当然要增强集中的分量,树立集中的权威。正确集中不够的原因在于有些领导因情况不清、胸中无数,故不敢集中、无法集中。而造成情况不清、胸中无数的,又是他们没能很好地处理民主和集中的关系,事先没有广泛发扬民主、集中群众智慧。因此,经过充分发扬民主,必然促使他们敢于集中、善于集中,并能够形成正确的集中。有了正确的集中之后,集中的分量、集中的权威就有力地显示出来。

三是解决“议而不决”“决而不行”的问题,最需要领导干部正确处理民主和集中的关系。党章指出:“党组织讨论决定问题,必须执行少数服从多数的原则。决定重要问题,要进行表决。”<sup>[29]</sup><sup>17</sup>党章也阐明,在党委会做出决定后,“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”<sup>[29]</sup><sup>16</sup>,这就是党章做出的“议而必决”和“决而必行”的规定。一个单位组织无论怎么发扬民主,最终都要进行集中;一旦决定通过后,进入执行落实阶段,也务必以民主方式,动员组织各种力量贯彻落实,保证任务的完成。

归根到底,解决民主集中制在实践中存在的问题,是要回归到正确认识和把握民主和集中关系的轨道上来。只有掌握和运用民主与集中之间互动的辩证关系,并依据这样的关系对种种错误做法进行纠偏矫正,彻底改变民主和集中的失衡、失序状态,才能使民主和集中始终保持张力和活力,才能真正贯彻执行好民主集中制。

#### 参考文献

- [1] 中共中央文献研究室编.习近平关于社会主义政治建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017:43.

- [2] 习近平.论坚持党对一切工作的领导[M].北京:中央文献出版社,2019:185.
- [3] 摩尔根.古代社会:上册[M].杨东莼,马雍,马巨,译.北京:商务印书馆,1981:38.
- [4] 亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965:158,178.
- [5] 马克思恩格斯全集:第 47 卷[M].北京:人民出版社,2004:62.
- [6] 马克思恩格斯全集:第 3 卷[M].北京:人民出版社,2002.
- [7] 马克思恩格斯选集:第 4 卷[M].北京:人民出版社,2012.
- [8] 马克思恩格斯选集:第 1 卷[M].北京:人民出版社,2012.
- [9] 马克思恩格斯全集:第 17 卷[M].北京:人民出版社,1963.
- [10] 列宁全集:第 12 卷[M].北京:人民出版社,2017:214.
- [11] 中共中央党校党建教研室编.苏联共产党章程汇编[M].北京:求实出版社,1982:10.
- [12] 列宁全集:第 6 卷[M].北京:人民出版社,2013.
- [13] 高放.政治学与政治体制改革[M].北京:中国书籍出版社,2002.
- [14] 列宁全集:第 8 卷[M].北京:人民出版社,2017:361.
- [15] 列宁全集:第 34 卷[M].北京:人民出版社,2017:139.
- [16] 列宁全集:第 24 卷[M].北京:人民出版社,2017:149.
- [17] 列宁选集:第 3 卷[M].北京:人民出版社,2012.
- [18] 中国李大钊研究会编注.李大钊文集:第 4 卷[M].北京:人民出版社,1999:77.
- [19] 中共中央文献研究室、中央档案馆编.建党以来重要文献选编(一九二一——一九四九):第一册[M].北京:中央文献出版社,2011:1.
- [20] 中国革命博物馆编.中国共产党党章汇编[M].北京:人民出版社,1979.
- [21] 中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,1992:95.
- [22] 刘少奇选集:上卷[M].北京:人民出版社,1981.
- [23] 中共中央文献研究室编.三中全会以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [24] 中共中央党史和文献研究院编.十八大以来重要文献选编:下[M].北京:人民出版社,2018:431.
- [25] 毛泽东选集:第一卷[M].北京:人民出版社,1991:89.
- [26] 中共中央文献研究室编.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014:353.
- [27] 中共中央文献研究室编.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.
- [28] 邓小平文选:第二卷[M].北京:人民出版社,1994:144.
- [29] 中国共产党章程[M].北京:人民出版社,2017.

## Democracy and Centralism: Evolution and Development of Cognition and Correction of Deviation in Operation

Xu Yaotong      Liu Jiajia

**Abstract:** How to understand and deal with the relationship between democracy and centralism in democratic centralism is not only a practical problem, but also a major topic of theoretical research. Focusing on the organizational principles of the Marxist party and the ideological process of system construction, and combining with the actual operation process of democratic centralism, we can clearly understand and grasp the evolution and development of the relationship between democracy and centralism and the crux of deviations in its operation. Marx and Engels put both democracy and centralism into the category of democracy; the democratic centralism established by Lenin clearly standardized the relationship between democracy and centralism; the combination of centralism based on democracy and democracy under the guidance of centralism proposed by the Communist Party of China is the most scientific explanation of the relationship between democracy and centralism; the problems in the practice of democratic centralism are all related to the deviation from the relationship between democracy and centralism and should be corrected.

**Key words:** democratic centralism; democracy; centralism; relational elucidation

责任编辑:思 齐