



王传志：民主集中制：我国政治制度的核心机制

近年来，海内外许多学者和有识之士，认识到中国经济成就背后的政治制度原因，纷纷用“国家主导”、“纵向民主”、“政治集权与经济自由”、“负责任的权威体制”、“有效的一党制”等说法来概括中国制度的特点。然而，他们却忽视了对明文载入《中国共产党章程》和《中华人民共和国宪法》的民主集中制的研究。而民主集中制，正是中国政治制度、政治体制的核心机制。

一、我国社会主义政治制度的最大特点，是党和国家都实行民主集中制

中国共产党从诞生之日起，就把民主集中制作为自己的组织原则，并用于指导党的全部活动。新中国建立后，又创造性地把它运用到社会主义国家政治生活中，建立起以民主集中制为根本原则的社会主义政治制度。

民主集中制是党的根本组织原则。1927年6月通过的《中国共产党第三次修正章程决案》规定：我们党的“指导原则为民主集中制”。这是民主集中制第一次载入党章，并一直保留下来。党的十八大修改通过的《中国共产党章程》，“总纲”关于党的建设必须实现的四项基本要求中，第四项就是“坚持民主集中制”，指出“它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。”第二章“党的组织制度”中规定：“党是根据自己的纲领和章程，按照民主集中制组织起来的统一整体。”我们党还运用民主集中制原则制定了正确规范党内政治生活、处理党内关系的基本准则和具体制度，形成了党在组织建设上的鲜明特征。

民主集中制是我国政权建设和政治制度的根本原则。毛泽东早在1940年写的《新民主主义论》中，就把民主集中制作为新民主主义共和国的政体。在1945年的《论联合政府》中又指出：“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制”。新中国建立后，民主集中制原则在政权建设得以确立。具有临时宪法性质的《共同纲领》第十五条规定：“各级政权机关一律实行民主集中制。”1954年我国第一部《宪法》第二条规定：“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。”1982年通过、历经四次修正的现行《宪法》明确规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”

民主集中制是党和国家最根本的组织制度和领导制度。毛泽东强调：“没有民主集中制，无产阶级专政不可能巩固。”邓小平把实事求是、群众路线、民主集中制，称为党的三大传统，指出“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”。江泽民提出，经济上的公有制为主体、政治上的民主集中制、文化上的以马克思主义为指导，缺一不可。他反复强调：“民主集中制不仅不能削弱，而且必须完善和发展”。胡锦涛指出：“巩固全党的团结统一、增强全党的创新活力，关键是要坚持民主集中制。”习近平同志曾指出：民主集中制是我们党的根本组织制度和领导制度，是科学的合理的有效率的制度，是我们党最大的制度优势。改革开放以来党的历次代表大会，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》，党的十四届四中全会、十五届六中全会、十六届四中全会、十七届四中全会《决定》，都对坚持和健全民主集中制提出了新的要求。

二、民主集中制的本质，是有领导的民主制

首先，民主与集中是对立统一的关系。毛泽东早就说过：民主集中制，“它是民主的，又是集中的，将民主和集中两个似乎相冲突的东西，在一定形式上统一起来”；“民主和集中之间，并没有不可越过的深沟”。他认为，民主是对集中而言，自由是对纪律而言，这些都是一个统一体的两个矛盾着的侧面，它们是矛盾的，又是统一的，我们不当片面地强调某一个侧面而否定另一个侧面。实行民主集中制，就是要努力造成“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”。

其次，民主集中制本质上是民主制。社会主义政治制度的本质，是人民当家作主。民主是党的生命，是社会主义的生命。在民主与集中的对立统一中，民主是基础和前提，是起决定作用的方面，是更本质的东西。这是因为，没有广泛、充分的民主，就难以形成正确的集中。在党内，只有疏通和拓宽民主渠道，使党员对党内事务有更多的了解和参与，鼓励党员和党组织解放思想、实事求是、勇于探索、敢讲真话，对党的工作充分发表意见，对党的政策充分展开讨论，才能在集思广益的基础上集中正确意见，形成正确决策；在国家政治生活中，只有随着人民政治参与积极性的逐步提高而不断健全民主制度、丰富民主形式、拓宽民主渠道，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，才能使党和政府的主张获得广泛而深厚的群众基础，凝聚全体人民的智慧和力量，为实现国家发展目标而团结奋斗。我们党历来坚持的从群众中来、到群众中去的群众路线，本质上就是民主路线，民主集中制是群众路线在党和国家政治生活中的运用。

其三，民主离不开集中，集中是民主本身的要求。民主从来都是有组织、有领导的，完全自发的民主是根本不存在的，无政府主义不是民主。在实际生活中，没有必要的集中，民主就根本无法运行，什么目的都达不到；离开集中搞民主，搞极端民主化，只会导致无政府状态，什么事情也干不成。毛泽东曾经指出：民主集中制，就是“在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。只有这个制度，才既能表现广泛的民主，使各级人民代表大会有高度的权力；又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民主活动”。邓小平也说过：“一切发展党内民主的措施都不是为了削弱党的必需的集中，而是为了给它以强大的生气勃勃的基础”。集中指导下的民主，就是有领导的民主。事实上，现代国家、政党最主要的职能，就是领导民主，只不过不同国家、不同性质的政党对民主的领导方式不同罢了。美国的民主，就是民主、共和两党控制下的民主，选举与其说是选民的选择，不如说是政党的选择；无论是国会选举还是总统选举，从候选人的提名、选举经费的筹集到竞选活动的组织，都由两党操纵，有时冒出个把独立参选人，也只能算作例外和点缀。

其四，贯彻民主集中制，关键是把握好民主与集中的平衡。在长期实践中，我们党积累了贯彻民主集中制的成功经验，也有民主集中制遭到严重破坏，给党和国家造成巨大灾难的沉痛教训。历史经验表明，什么时候民主与集中的关系处理得好，民主集中制就贯彻执行得好，党和人民事业就兴旺发达，工作就比较顺利，遇到困难也比较容易克服；什么时候民主与集中的关系处理得不好，就会违反甚至破坏民主集中制，党和人民事业就会遭受挫折。处理民主与集中的关系，重在平衡。只有集中没有民主，或者集中过度、民主不够，容易导致个人或少数人说了算，独断专行，压制甚至窒息党和国家的生机活力；只有民主没有集中，或者民主过度、集中不够，容易导致议而不决、决而不行，各行其是、各自为政，造成软弱涣散甚至无政府状态。只有使民主基础上的集中与集中指导下的民主有机结合，并保持动态平衡，才能使民主集中制正常运行、发挥最大效益。所谓动态平衡，是指根据党和国家形势任务的需要，某些时候强调民主多一些，某些时候强调集中多一些，同时注意防止出现大的失衡。

三、民主集中制决定了中国政治制度的特点和优势

第一，民主集中制体现了社会主义制度的本质。邓小平指出：“民主集中制是社会主义制度的一个不可分的组成部分。在社会主义制度之下，个人利益要服从集体利益，局部利益要服从整体利益，暂时利益要服从长远利益，或者叫做小局服从大局，小道理服从大道理。我们提倡和实行这些原则，决不是说可以不注意个人利益，不注意局部利益，不注意暂时利益，而是因为社会主义制度之下，归根结底，个人利益和集体利益是统一的，局部利益和整体利益是统一的，暂时利益和长远利益是统一的。我们必须按照统筹兼顾的原则来调节各种利益的相互关系。”“民主和集中的关系，权利和义务的关系，归根结底，就是以上所说的各种利益的相互关系在政治上和法律上的表现。”这深刻揭示了民主集中制的本质。

第二，民主集中制保证了党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。三者的有机统一是我国社会主义政治制度的内在要求。其中，党的领导是核心，就是要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家；人民当家作主是根本，就是要坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大

公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业；依法治国是保证，就是要坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治理念，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益。三者作用的均衡发挥和有机统一，都有赖于民主集中制的健全和有效运行；离开民主集中制，三者统一就成了无法操作的空洞原则。

第三，民主集中制优化了民主与效率的关系。民主、效率兼收，一直是人类社会制度设计的理想目标。民主集中制的最大优势就是兼取民主和效率两者之所长。邓小平说过，民主集中制是最合理的制度，最便利的制度，永远不能丢。民主集中制之所以是合理的，是因为它能够统筹兼顾各方面利益诉求，有利于实现个人与集体、局部与整体、眼前与长远、领导与群众、民主与法制、纪律与自由、权利与义务的正确结合；它之所以是便利的，是因为只要在民主基础上形成正确的集中，制定正确的方针政策和重大决策，就能形成全党全国的统一意志，有效整合社会资源，高效率地贯彻执行，避免各种掣肘和牵扯，很有助于国家的兴旺发达。近年来，在国际金融危机冲击下，西方政治被“选票政治”所绑架，深陷“不改，经济要崩溃；改革，政府就垮台”的困境，其制度弊端广遭诟病。

第四，民主集中制需要在实践中不断健全和完善。应该清醒地看到，现在党和国家政治生活中民主不够与集中不够的问题同时存在，有的地方和单位存在权力过分集中、个人集权、少数人说了算的现象，有的地方和单位则存在有令不行、有禁不止，上有政策、下有对策的现象。必须结合新的实际不断完善民主集中制。一方面，要按照党章规定，在党内生活中实现党员人人平等，认真落实党章和党内规章赋予党员的民主权利，保证党员共同参与讨论、决定和管理党内事务，在党内生活中真正发挥主体作用。另一方面，党的集中统一是党的力量所在，是实现经济社会发展、民族团结进步、国家长治久安的根本保证。党面临的形势越复杂，肩负的任务越艰巨，就越要维护党的集中统一。只有做到民主基础上的集中统一，才能增强党的创造力凝聚力战斗力，才能保障改革开放和社会主义现代化建设顺利进行。

网编：客卿

《求是》2013年第10期

发布时间：2013-5-26 21:43:16