

民主集中制：中国共产党成功的组织之道

李海青

【内容提要】民主集中制的健全和完善是中国共产党能够成功的关键原因。对于民主集中制的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑与当前存在的问题必须深入研究、科学分析、准确把握。就历史逻辑而言，马克思恩格斯的政党理论包含着民主集中制的某些要素或片段，民主集中制创立于以列宁为代表的俄国社会民主工党的理论与实践，而真正发展完善于中国共产党的理论与实践。就理论逻辑而言，民主集中制是民主意义上或民主基础上的集中制，是党的建设的客观规律，民主与集中互为前提、互相依赖、互相渗透、缺一不可。就实践逻辑而言，民主集中制体现于以下五个方面：作为党的根本组织原则，作为集体领导与决策原则，作为国家政权组织原则，作为党的群众路线，作为国家经济生活、社会生活与文化生活的组织原则。就其当前存在问题的解决而言，一方面要坚持以党的政治建设为统领，坚决维护党中央权威和集中统一领导；另一方面要不断推进民主政治建设，健全完善对公权力的监督制约机制。

【关键词】民主集中制 民主政治 集中指导 组织原则

作者简介：李海青（1978-），中共中央党校（国家行政学院）马克思主义学院副院长、教授、博士生导师（北京 100091）。

建党百余年来，中国共产党之所以能不断取得辉煌成就，强大的政党组织力和领导力是极为关键的原因，而这种强大政党组织力和领导力并非凭空产生，民主集中制的不断健全完善与良性运作是其有效发挥作用的制度保证。基于民主集中制对于中国共产党的这种极端重要性，对于其历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑以及当前运行中存在的问题必须要深入研究、科学分析、准确把握。

一、民主集中制的历史逻辑

马克思恩格斯的政党理论与实践主张的是民主制，同时也指出了纪律、权威、集中的必要性。就此而言，很难将民主集中制的直接理论源头追溯至马克思主义创始人关于无产阶级政党组织原则的观点，只能说其观点中包含着民主集中制的某些要素或片段。民主集中制创立于以列宁为代表的俄国社会民主工党的理论与实践，而真正发展完善于中国共产党的理论与实践。

1. 马克思恩格斯的民主制组织原则

自近代无产阶级与资产阶级的矛盾开始激化以后，如何将工人有效组织起来，开展斗争、建立理想社会，实现无产阶级的解放发展，便成为一代又一代革命思想家艰苦探索的重大问题。早期工人组织表现出两种相反的组织原则。一种组织原则是工人组织的密谋性质、宗派传统、高度集中，革命精英特别是领袖的独断，比如布朗基的四季社。另一种组织原则在英国宪章派右翼和信奉蒲鲁东主义的工人组织中体现得尤为典型，这些工人组织缺乏严密性，软弱松散。针对以上两种组织原

则存在的问题，马克思恩格斯强调无产阶级必须组成一个自觉的阶级政党。他们在领导建立世界上第一个马克思主义政党——共产主义者同盟时提出了民主制的组织原则，在领导建立第一国际和第二国际以及指导民族国家范围内工人政党建立的过程中，进一步发展了民主制的组织原则，同时他们也始终强调工人政党的权威、纪律与集中。

马克思恩格斯之所以主张无产阶级政党的民主制组织原则，与西方近代民主自由的思想启蒙有关系，与西方国家市场经济与民主政治的不断发展有关系，更与马克思主义创始人秉持的追求人的自由发展的价值理念有直接的内在关系。在此意义上，他们关于工人政党的组织原则只能是民主制度而不是什么其他制度。这种民主制与后来列宁主张的严峻形势下的民主集中制，与中国共产党强调的集中指导下的民主还是存在较大区别的。就此而言，可以认为马克思恩格斯的政党组织原则包含着民主集中制的某些片段或要素，但不能认为它是民主集中制的雏形，必须要深刻认识到列宁与中国共产党人基于自身国情对于无产阶级政党组织原则的特殊性建构。

2. 列宁的民主集中制

民主集中制的正式提出者，是以列宁为代表的俄国社会民主工党。

列宁在俄国社会民主工党建立初期，针对沙皇残酷的专制统治，无产阶级政党没有合法地位、不能公开活动，党的地方小组分散、缺乏联系的特殊环境，认为党的组织原则不能像欧美各国工人政党一样采取民主制，而应该采取以职业革命家为领导的集中制。当然，必须认识到，列宁早期提出集中制，从根本上而言是由他对当时俄国客观环境的判断所决定的，他并没有将集中制作为不可改变的组织原则予以固守。作为在欧洲待过多年的革命家，列宁熟知西方工人政党的民主制组织原则。正如他后来指出的：“我们布尔什维克一向承认，在新的条件下，在向政治自由过渡的情况下，必须转而采用选举原则。”^①“一旦有了公开活动的条件就立即向工人政党的民主组织过渡。”^②

列宁思想中本来就有的民主底蕴、党内外包括第二国际内部特别是卢森堡等的强烈质疑批评、俄国1905年资产阶级民主革命后出现的短暂政治相对自由局面、党的统一的需要等各种因素共同推动列宁在1905年开始转向主张民主集中制。1905年年底，布尔什维克和孟什维克都确认了民主集中制的组织原则。孟什维克虽然依然强调民主的重要性，但也认识到列宁强调集中的合理性，而列宁则在新的情况下突出了党内民主的地位与重要性，双方的组织立场迅速靠近并最终达成一致。1906年3月，列宁在《提交俄国社会民主工党统一代表大会的策略提纲》中强调，党内民主集中制的原则是现在一致公认的原则。列宁民主集中制思想的主要内容包括：党内要充分实现民主，统一的组织、严格的纪律，党的各级委员会实行集体领导和分工负责相结合的原则，强化党内监督等。

落后国家严峻的形势、现实的困难与艰巨的任务，使得列宁相比于马克思、恩格斯以及西方国家的社会民主党领导人更为强调集中，尽管他们对民主的信念一致。客观的历史形势使得列宁而不是马克思、恩格斯以及西方社会民主党的领导人，成为民主集中制创立的代表。

3. 中国共产党对于民主集中制的发展

中国共产党确认民主集中制的组织原则是因为其是俄共（布）倡导创建的共产国际之一员。虽然中国共产党从建党伊始就认可民主集中制原则，党的二大、三大、四大制定的党章都体现了这一原则，但直到党的五大通过的党章才第一次正式使用了这一概念。1945年党的七大修改通过的党章指出，民主集中制是“民主基础上的集中和在集中领导下的民主”。党的八大修改通过的党章把民主集中制的表

① 《列宁全集》第12卷，北京：人民出版社，2017年，第78页。

② 《列宁全集》第16卷，北京：人民出版社，2017年，第97页。

述修订为“在民主基础上的集中和在集中指导下的民主”，把集中与民主的关系由领导关系改为指导关系。党的十一届三中全会不仅是建国以来党的历史上具有深远意义的伟大转折，也是民主集中制建设的转折点和新起点。在1980年《党和国家领导制度的改革》的经典讲话中，在深刻反思1957年以后党内民主集中制遭到严重破坏的经验教训基础上，邓小平主张，贯彻民主集中制要从制度上解决问题，要改革党和国家领导制度中的弊端，使民主制度化、法律化。党的十二大修改通过的党章体现了邓小平的上述思想，并从“四个服从”、党的各级领导机关的产生、党的最高领导机关和地方领导机关的职责、党的上下级组织之间的关系、党的集体领导和分工负责、禁止任何形式的个人崇拜等6个方面对民主集中制的基本原则进行了规定，民主集中制原则的具体内容及其表述自此基本确定下来。党的十四大修改通过的党章将民主集中制的表述进一步修订为“民主集中制是民主基础上的集中与集中指导下的民主相结合”。2022年党的二十大修订通过的党章在历次修订的基础上对党内的民主集中制进行了最新表述，第二章第十条则再次重申了民主集中制的六条基本原则。

观诸党史，正是在长期的革命、建设和改革过程中，中国共产党逐步丰富和发展了民主集中制的理论观点，健全和完善了民主集中制的制度机制，民主集中制成为党的制度体系的核心。必须认识到，虽然中国共产党的民主集中制以俄共（布）特别是列宁的民主集中制思想为直接来源并受到其决定性影响，但中国共产党的民主集中制在中国的国情探索与文化适应中也逐渐具有了自身的显著特点，比如集中指导下的民主就与列宁的相关思想不完全一致。在俄国社会民主工党深受第二国际民主思想影响的条件下，在俄国社会民主工党内部派系林立甚至布尔什维克内部也是纷争不断的情况下，在俄国社会民主工党甚至俄共（布）内部完全实行中国共产党意义上的集中指导下的民主是不太现实的。而中国革命之敌人的异常强大、革命之长期性和残酷性，比之于当初布尔什维克之遭遇有过之而无不及，这就决定了，中国革命要想成功，中国共产党的民主集中制比列宁意义上民主集中制集中的程度要高。经过持续的探索，逐渐定型的中国共产党的民主集中制的实践既不像列宁在世时俄共（布）的情形，更不是列宁去世后联共（布）与苏共那种逐渐扭曲、异化的僵化集中与专制集权的情形，而是呈现出鲜明的中国特色与中国风格。这种具有中国特色与中国风格的民主集中制实现了马克思主义政党组织原理与中国具体实际及中华优秀传统文化的成功结合，是中国共产党作为马克思主义使命型政党攻坚克难、承担使命，成为坚强领导核心的组织密码。

二、民主集中制的理论逻辑

1. 民主集中制的功能

党作为一个整体应当是组织的总和，而党之所以能够成为一个组织的整体，民主集中制的组织原则是关键。刘少奇在党的七大所作的《关于修改党章的报告》将民主集中制提到党的建设的客观规律的高度。“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……这种规律，就是党内的民主的集中制。”^① 作为一个组织的整体，党需要处理各种各样的党内关系和矛盾，比如领导与被领导之间、上级组织与下级组织之间、党员个人与党的整体之间、党的各级组织与党员群众之间、党内同志之间的关系和矛盾等，如果这些关系无法切实理顺、矛盾无法正确解决，党的时间、资源与精力就会陷入无穷无尽的内部纷扰以致消耗殆尽，而民主集中制则恰好是有效的解决之道。民主集中制正确反映党所涉及的各种关系，正确规范党内

^① 《刘少奇选集》（上），北京：人民出版社，1981年，第358页。

政治生活，使全党在保持高度统一与严格纪律的同时，又能够最大限度地发挥各级党组织和全体党员的主观能动性。特别是正确有效的集中可以实现组织资源的科学有效配置，形成组织强大的凝聚力战斗力，做到集中力量办大事、齐心协力办好事、强力执行办成事；可以有效防止和克服议而不决、决而不行的分散主义，极大程度地提高组织运转与实现目标的效率；可以着眼整体、谋划长远，实现长远利益与短期利益、整体利益与局部利益、根本利益和具体利益的有机统一。

2. 民主集中制的性质

就性质而言，民主集中制涵括民主与集中两个矛盾方面，两者有机统一、互为条件、相辅相成，但两者并不是并列关系，其中集中是根本要素与矛盾主要方面，民主是辅助要素与矛盾次要方面，民主是对集中制的性质界定，是用来说明集中制的。“‘民主的’这种属性是内在地规定‘集中（制）’这一实体的性质的。具有了‘民主的’这种属性或规定性，‘集中（制）’就成为‘民主的集中制’；不具备或失去了‘民主的’这种属性或规定性，‘集中（制）’就不再是‘民主的集中制’而成为‘非民主的或专制的集中制’。”^①在此意义上，民主集中制就是民主意义上或民主基础上的集中制。

3. 民主与集中的辩证关系

初步明确了民主集中制的功能、性质，还需要对民主集中制中民主与集中的辩证关系做深入剖析，才能更好地理解民主集中制是一种理想、科学、合理的制度的原因。民主集中制是民主基础上的集中与集中指导下的民主相结合，民主与集中互为前提、互相依赖、互相渗透、缺一不可。

具体而言，所谓民主基础上的集中大致包括以下几层涵义。其一，集中是民主政治时代的集中，是坚持政治民主原则的集中，是民主主义的集中，而不是封建家长制的、个人独裁专断的集中。民主政治时代是民主集中制产生的客观条件，组织成员的民主权利是集成的前提和基础。在此，我们已经不是仅仅局限于民主集中制本身，而是跳出这一组织原则本身，来审视这一原则得以可能的时代条件与环境。有学者就此指出，作为政治原则的民主属于政治范畴，而民主集中制作为组织原则和组织制度属于组织范畴，它们具有不同性质，处于不同层次。作为政治原则的民主要比民主集中制更高、更重要、更根本，民主集中制作为组织原则和组织制度是由作为政治原则和政治制度的民主决定和制约的，是政治民主在组织原则和组织制度上的体现和保证。因此两者不应当混为一谈，更不应当本末倒置^②。特别是中国共产党作为马克思主义使命型政党，更是必须充分确认并保障组织成员的民主权利，这是由其政党特点所决定的，是党的先进性的重要表现。就此而言，党的组织的民主性质从根本上决定着组织的结构设置与组织原则。

其二，集中是为了更好地实现组织成员乃至广大人民的当家作主，实现党和国家的宏伟目标和历史使命，推进人的自由发展和社会的和谐进步。就此而言，集中不仅为政治民主所决定和制约，也是为了更好地实现政治民主的价值。在此，我们同样不是就民主集中制原则本身来说的，也是跳出这一原则本身，来审视这一原则所服务的最终价值目标。换言之，就民主集中制原则本身来说，集中是根本要素和矛盾主要方面，更多带有目的性质，但归根结底，就中国共产党而言，集中本身不是最终目的，民主集中制作为组织原则是服务于使命型政党所承担的任务使命的。中国共产党所要践行的初心使命，决定了作为其组织原则的民主集中制所要秉持的价值理念。我们党确立民主集中制就是为了求得民族独立和人民解放，实现国家繁荣富强和人民共同富裕，实现好、发展好、维

① 王贵秀：《民主集中制的由来与含义新探》，《理论前沿》2002年第8期。

② 参见王贵秀：《民主集中制的由来与含义新探》，《理论前沿》2002年第8期。

护好最广大人民的根本利益，使人民群众能够真正当家作主。

其三，正确集中的程序前提是组织成员能够平等地、充分地行使自己的民主权利。一方面，这种民主权利的行使体现在组织成员能够充分地表达自己的意见建议，解放思想、实事求是、畅所欲言，按照少数服从多数的规则，按照尊重多数、保护少数的原则，平等参与到党的方针政策和重大决策的形成、制定和持续改进完善中来。另一方面，这种民主权利的行使体现在组织成员民主选举产生党的领导机关和领导者。民主选举是领导机关与领导者得到大众认可、服从，具有权威性和合法性的必要条件。通过组织成员民主权利的充分行使，政策的科学性与领导的权威性得到了较为有效的保障，集中由此就趋向正确的集中。

其四，民主作为集中的基础不仅体现在大政方针的民主制定、领导机关与领导者的民主选举，还体现在组织成员对于领导机关与领导者的有效监督制约，体现在对于领导机关与领导者的有效问责，体现在组织成员除了选举权以外的监督权、提出罢免撤换要求权、党内控告权等的有效行使。党员民主权利的充分行使可以形成对领导权力的有效规范约束，民主作为集中之基础的意义在此得到了充分彰显。

集中指导下的民主凸显的是集中的重要性。在整个民主集中制的运作中，集中处于一个起承转合的中枢地位，发挥着统一、规范、引导、协调、组织的作用。正是通过集中，整个民主集中制才能够切实运转起来，民主才能坚持正确的政治方向、找到符合自己国情的发展道路与实现形式，组织的目标才有真正实现的可能。

具体而言，集中指导下的民主大致包括以下几层涵义。其一，民主是有组织指导的民主，而不是无序的民主。如果没有领导机关与组织者事先的正确组织、指导、准备，仅仅依靠自发的民主或仓促实行的民主，是难以达到理想的民主效果的，结果很可能是众说纷纭、众声喧哗、莫衷一是，最终无法通过有效交流形成对问题的深入认识从而进行科学决策。在此意义上，对于民主的实行而言，集中的指导就是为了避免打无准备之仗。特别是，如果没有领导机关与组织者事先的教育引导，组织成员缺乏正确的民主观念，不懂得正确行使民主权利，极端民主化就极有可能泛滥，圈子文化、码头文化就极有可能盛行。在这种情况下，组织内部不仅谈不上形成合力，反而会导致严重分化、相互掣肘与极度内耗。在此意义上，民主的有效有序展开以具有合法性的组织权威的存在为前提，党员必须服从党组织的领导，自觉维护党中央权威。越是在复杂严峻的形势下、越是面临着艰巨宏伟的任务，越是要注重对于民主的集中指导。

其二，民主需要经过集中进行概括与提升。民主往往反映意见驳杂、观点不一、立场多样，在这种情况下，就需要领导机关与领导者去甄别、筛选、总结、概括、整理、提炼、升华。领导机关与领导者基于特定的职业能力与素养，对通过民主渠道得来的观点主张去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里，进行来料加工。不经过这个过程，就无法集思广益，形成确定的路线方针政策与制度。这种集中在很多情况下是对多样化的观点意见的一种质的提升，极为关键。当然，党的路线方针政策和制度一旦在集思广益的基础上制定，党员就必须不折不扣严格执行，尽管可以保留不同意见，并且可以将之向党的上级组织乃至中央提出。这也是集中的题中应有之义。

其三，民主需要集中提供组织规范保障与相应条件支持。民主的有效有序开展需要组织提供有效的规范保障。组织规范规定民主的主体、范围、形式、程序，成员的权利、义务，使得民主能够正常运行起来。“没有坚强的组织法纪保障，民主的开展就缺乏有效的指挥系统、协调系统、信息

系统和控制系统。这样的民主就可能演变成一种难以收拾的社会政治动乱。”^① 就此而言，集中指导下的民主是有统一规范约束和严格纪律要求的。“所有党组织和党员都要坚持党的基本理论、基本路线、基本方略和党的各项方针政策，遵守党章、党规和党的纪律，讨论问题、发扬民主，不能离开党的理论和路线方针政策，不能离开党的纪律，要在它的指导下进行。所以，我们一直强调民主要有领导、有步骤、有秩序地进行，这就是集中指导下的民主。”^②

三、民主集中制的实践逻辑

民主集中制是中国共产党的根本组织原则。由于中国共产党在整个国家中的最高政治领导地位，民主集中制也成为处理党群关系的指导原则、国家政权的组织原则以及国家经济生活、文化生活和社会生活的指导原则。就此而言，不能仅仅局限于党的组织本身来把握民主集中制，而必须拓宽视野，对于民主集中制形成更为全面的理解。对于民主集中制这种运作逻辑的自然延伸与外溢，列宁以及我们党的领导人都有所论述。列宁就曾谈到过“民主的集中制共和国”的概念。毛泽东和刘少奇等都谈到过作为国家政权组织原则的民主集中制，都将民主集中制与群众路线紧密联系在一起。毛泽东也将民主集中制推广到国家经济生活中，指出没有高度的民主，不可能有高度的集中，而没有高度的集中，就不可能建立社会主义经济，而经济领域的民主集中制就是要正确处理好中央和地方的关系、地方的上下级关系以及政府和企业的关系。具体来说，民主集中制运作于以下五个领域。

1. 作为党的根本组织原则的民主集中制

单纯就党的组织本身而言，民主集中制正确处理党的领导者与被领导者的关系，党的上级组织与下级组织的关系，党员个人与党的整体的关系，党的中央、党的各级组织与党员群众的关系。其体现了马克思主义使命型政党组织上最为根本的结合规律和运作规律：依照这一原则，我们党建设了从中央组织到地方组织、基层组织的完备组织体系，形成了完整的领导系统，在此基础上，党章还要求党的组织机构按照这一原则进行活动。党章列出的民主集中制的六条基本原则都是就党的组织本身而言的。我们对民主集中制的论述也主要是在党的根本组织原则的视阈中展开的。

2. 作为集体领导与决策原则的民主集中制

广义而言，作为集体领导与决策原则的民主集中制是包括在党的根本组织原则中的。在党章关于民主集中制的六条原则中，第五条是：“党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，由党的委员会集体讨论，作出决定；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。”^③ 但由于集中在民主集中制运作中的中枢地位与关键作用，而集体领导与决策又是集中最为关键的环节，所以我们在此将其单列，作为一个领域予以分析。

发挥领导集体的聪明才智与能量，实行集体领导、集体民主决策是民主集中制区别于传统封建家长制与西方自由民主制的一个重要标志，是马克思主义政党防止自身蜕化变质，抵御重大风险挑战、应对严峻复杂局面，集中力量攻坚克难、有效完成历史使命的重要组织保证。正是基于这一原则，我们党才形成了有别于西方、具有中国特色的集体领导体制。1927年党的五大通过的《组织问题决议案》在党的历史上第一次明确了集体领导原则，指出中央应该强毅地实行集体的领导，从中央、省委

① 黄百炼：《民主集中制百年启思》，长沙：湖南人民出版社，2018年，第23页。

② 董德兵：《民主集中制的起源·序》，北京：人民出版社，2019年，第6页。

③ 《中国共产党章程》，北京：人民出版社，2022年，第18页。

以至支部。从遵义会议以后，集体领导制度在我们党内渐渐形成传统。毛泽东在《关于健全党委制》和《党委会的工作方法》等文章与讲话中，对于集体领导与决策原则有非常明确的论述。改革开放以来，我们党不断健全完善集体领导制度，特别是明确了“三重一大”的决策范围，制定了“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的议事规则，相关机制程序建设取得明显进展。

3. 作为国家政权组织原则的民主集中制

民主集中制作为国家政权的根本组织原则，是由共产党在国家政治生活中的领导地位所决定的，是由党政体制与党治国理政的内在逻辑所决定的，是党的根本组织原则的自然延伸与外溢。“我们常说的‘党和国家’之间，存在一个内在的逻辑关系，存在一个连接党和国家的桥梁，那就是民主集中制。没有民主集中制，就难以理解党和国家领导体制，也难以理解党何以治国即‘党治国家’。”^①

将民主集中制作为国家政权的组织原则，是中国共产党基于对历史经验的深刻总结、对中国国情的深刻认知作出的自觉选择。毛泽东曾就此指出，议会制，袁世凯、曹锟都搞过，已经臭了，所以我们采取民主集中制，而不采用资产阶级议会制。西方的议会民主与三权分立，既无真正的民主，也无高度的效率，而民主集中制则实现了民主与高效的有机统一。

在现行宪法中，民主集中制原则作为第一章第三条，具体表述为：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”^②

从以上规定可以看出，民主集中制作为政权组织原则处理的是人民—人民代表大会“一府一委两院”以及中央—地方国家机构之间的关系。这一规定的基本含义是：在人民与人民代表大会的关系上，人民选举产生人民代表大会，人民代表大会对人民负责，受人民监督，这是民主的一面。人民代表大会代表人民意志集中行使职权、作出决定，这是集中的一面。在此，人民代表大会体现了民主与集中的有机合一；在人民代表大会与“一府一委两院”的关系上，人民代表大会产生“一府一委两院”，“一府一委两院”对它负责，受它监督，这是民主的一面。“一府一委两院”集中行使自身职权，集中处理相关事务，这是集中的一面。在此，人民代表大会依然体现着民主与集中的合一，是民主集中地处理法定事项，其他国家机关是集中地执行人民代表大会民主集中的决定；在中央与地方国家机构职权的划分方面，遵循中央的统一领导，是集中的一面，充分调动地方的积极性，是民主的一面。

4. 与群众路线紧密结合的民主集中制

刘少奇曾在党内群众路线的意义上界定过民主集中制，指出党内民主的集中制，即是党的领导骨干与广大党员群众相结合的制度，是从党员群众中集中起来，又到党员群众中坚持下去的制度，是党内的群众路线。但是，中国共产党从来没有只在党内群众路线的意义上认识民主集中制，而是将民主集中制与党内、党外的群众路线普遍联系起来，从而使民主集中制的践行有了深厚政治基础和工作基础，成为有源之水、有本之木。纵观党的历史，“中国共产党人把群众路线和民主集中制当作一个问题的两个方面。有的时候是交替使用，有的时候是同时运用”^③。

① 杨光斌、乔哲青：《论作为“中国模式”的民主集中制政体》，《政治学研究》2015年第6期。

② 《中华人民共和国宪法（实用版）》，北京：中国法制出版社，2023年，第6页。

③ 黄百炼：《民主集中制百年启思》，长沙：湖南人民出版社，2018年，第31页。

5. 作为国家经济生活、社会生活与文化生活组织原则的民主集中制

由于中国共产党是整个中国的最高政治领导力量，庞大而严密的党组织又实质性地贯通、覆盖于整个中国社会，因而党的组织特性不能不深刻影响整个国家的经济生活、社会生活与文化生活，使得这些领域的生活也带有了较为明显的民主集中色彩。“中国依靠组织化逻辑和组织化路径克服了孙中山所说的‘一盘散沙’的局面，走出了一条完全不同于近代欧洲民族国家建设的道路。”“伴随着组织嵌入，中国共产党不仅成为大一统的建构主体，而且无论在统合的广度还是深度上，都将大一统推进到新高度，这主要体现为下列四种特征：第一，党组织成为文化和意识形态权力建构的中心。第二，党组织成为政治权力的所有者。第三，党组织成为社会经济生活的领导者和掌舵者，也就是‘总揽全局，协调各方’。第四，党组织成为国家武装力量的领导者和驾驭者。上述特征意味着，政党在政治、文化、经济、军事等各个领域，都实现了有效统合……并将自身置于枢纽型的中心位置。与此同时，政党也扩展了纵向统合，将社会精英、社会组织、家庭等各类主体，都吸纳到政治体系之中。由于组织纽带的嵌入，政治体系的统合力度达到空前强度和高度。”^①但是，经济、文化与社会领域毕竟还有其自主的运作逻辑与客观规律，民主集中制作为这些领域的运作原则不像其在党组织内部、党群之间以及国家机构之间的运作那样突出，但仍可以清晰观察到。

就经济领域而言，我国宪法规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制……国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度……国有经济，即社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量……矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外……城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿……国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展，并对非公有制经济依法实行监督和管理……国家加强经济立法，完善宏观调控。”^②所有这些价值理念、生产关系、经济手段的规定，再加上国家经济主管部门与调控部门的设立，五年规划、十年规划等的有效制定实施，使得中国市场经济的社会主义性质得到了鲜明体现，从而明显区别于西方的自由市场经济。中国社会主义市场经济在遵从市场经济一般规律、维护公民经济自由权利、保障经济民主的基础上，体现出党和国家集中调控、有效治理的特点，而这正是中国特色社会主义政治经济学的内容。“中国的政治—经济关系属于政治主导型发展型国家。中国政治—经济关系的事实性构成原则是民主集中制。也正是因为这样的体制，使得中国的政治经济关系不可能变成美国式的即资本决定政治权力的结构，中国只能是政治权力主导经济、主导资本权力的结构。”^③

就文化领域而言，一方面，人民享有法定的文化权利，可以自由自主地开展自己的文化活动，享受自己的文化生活，从事文化产业；另一方面，党和国家强调要巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，用马克思主义中国化时代化的理论成果特别是最新成果统一意志、统一思想、统一行动，把意识形态工作的领导权、管理权、话语权牢牢掌握在手中，强调牢固树立共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想，巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础，强调培育和践行社会主义核心价值观，致力于提高整合社会思想文化和价值观念的能力。特别是党和国家在意识形态领

① 刘建军、邓理：《国家治理现代化：新时代的治国方略》，上海：上海人民出版社，2020年，第112、90-92页。

② 《中华人民共和国宪法（实用版）》，北京：中国法制出版社，2023年，第11-16页。

③ 杨光斌、乔哲青：《论作为“中国模式”的民主集中制政体》，《政治学研究》2015年第6期。

域深入批判西方自由主义，更是表明意识形态领域不允许存在指导思想的多元化。我国改革开放以来之所以发展迅速，尤其党的十八大以来党和国家事业之所以取得历史性成就、发生历史性变革，根本的一条就是始终坚持指导思想的一元化并不断实现指导思想的与时俱进，以一元有效引领多样多变。只要中国共产党作为最高政治领导力量、一党执政，民主集中制的组织逻辑必然会拓展至党的意识形态领域与整个社会的文化领域。

对于社会领域的民主集中制，毛泽东指出：“在人民内部，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……在这个制度下，人民享受着广泛的民主和自由；同时又必须用社会主义的纪律约束自己。这些道理，广大人民群众是懂得的。”^① 尤其是改革开放以来，社会的自由流动资源与自由流动空间大为增加，大量社会组织雨后春笋般成长起来，社会治理的意识和程度都不断提升，一个相对独立的社会领域已经形成并不断发展。但另一方面，公共权力对于社会领域的渗透与治理又体现出集中的一面。尽管党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》规定，除政治类、法律类、民族类、宗教类之外，社会组织的成立都实行登记制，而不再是1992年民政部制定的主管部门审批制，但党和国家对社会组织的管理依然是极为严格的。尤其是从原政府部门转型或剥离出来的行业协会与行业组织，更是与公共权力有着千丝万缕的紧密联系。再者，对于社会治理来说，尽管强调公民的参与及其与公共权力的合作，但社会治理依然是党委领导、政府负责的。

正是因为民主集中制是党的根本组织原则和组织制度，根本领导制度和工作制度，是国家政权的组织原则，并且广泛运作于国家经济生活、文化生活与社会生活等领域，具有广泛适用性与强大解释力，对中国的发展发挥着关键作用、影响巨大，所以有学者认为民主集中制明显优越于资本主义治理体制，是中国国家治理体系的组织中枢，是中国模式的最核心制度，实现国家治理体系和治理现代化的关键就是健全和完善民主集中制。“随着改革开放的深入，民主集中制所体现出来的独特组织优势日益明显，民主集中制已成为举世瞩目的‘中国模式’的制度内核、中国速度的组织动力、中国震撼的组织法宝、中国精神的组织枢纽。”^②

四、新时代民主集中制的进一步健全完善

从理论意义上，民主集中制是一种无比理想的制度。“我们党实行的民主集中制，是又有集中又有民主、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的制度，是民主和集中紧密结合的制度。”^③ 但在现实运行中，民主集中制又往往充满张力：或者有效民主不够、集中过度，或者正确集中不够、分散杂乱。这两种情况在我们党历史上都曾出现过，给党完成使命任务带来严重的挫折。习近平总书记也就此指出：“当前，党内集中不够和民主不够的问题同时存在。有的软弱涣散，我行我素、各行其是，党的路线方针政策落实不到位；有的独断专行，搞家长制、‘一言堂’，个人凌驾于组织之上，党内民主得不到充分保障，领导干部特别是一把手的权力受不到有效制约。”^④ 针对于此，要想进一步健全民主集中制，一方面必须坚持和加强党的全面领导，切实维护中央权威，实现正确集中；另一方面要不断推进党内民主与社会民主，加强对公权力的监督制约。

① 《毛泽东文集》第7卷，北京：人民出版社，1999年，第209页。

② 黄百炼：《民主集中制百年启思》，长沙：湖南人民出版社，2018年，第99页。

③ 习近平：《论坚持党对一切工作的领导》，北京：中央文献出版社，2019年，第229页。

④ 习近平：《论党的自我革命》，北京：党建读物出版社、中国方正出版社、中央文献出版社，2023年，第123页。

1. 坚持和加强党的全面领导，切实维护党中央权威

维护党中央权威和集中统一领导，是我国革命、建设、改革的重要经验，也是一个成熟的马克思主义执政党的重大建党原则。在新时代，如果做不到正确集中，党中央权威不够乃至过分弱化，中国的改革发展不仅难以继续推进，民族复兴不仅难以实现，既有成果也难以守住。从党的十八届四中全会开始，习近平总书记多次指出的“七个有之”，表明了无视中央权威问题的普遍性与严重性。针对于此，习近平总书记反复强调要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，强调坚持以党的政治建设为统领，保证全党政治立场、政治方向、政治原则、政治道路同党中央保持高度一致，强调完善坚持党的领导的体制机制。“旗帜鲜明讲政治是我们党作为马克思主义政党的根本要求。党的政治建设是党的根本性建设，决定党的建设方向和效果。保证全党服从中央，坚持党中央权威和集中统一领导，是党的政治建设的首要任务。”^①在充分发扬民主的基础上进行集中，坚持党中央权威和集中统一领导，是中国共产党领导和我国社会主义制度的优势所在，只有如此，才能既保障决策的民主与科学，避免发生重大失误甚至颠覆性错误，又有利于克服分散主义、本位主义，避免议而不决、决而不行，形成推进强国建设、民族复兴的强大合力。就此而言，必须深刻理解民主集中制的健全完善对于新时代党的建设新的伟大工程的重大意义，对于新时代党和国家事业发展全局的重大意义。

在此，要特别认识到，做到“两个维护”不仅不与坚持民主集中制相矛盾，反而是坚持民主集中制的必然结果。依据民主集中制，中国共产党领导核心的产生完全遵循现代民主政治的基本原则，建立在各个层级的党组织与党员对于选举与授权对象的各方面素质、品质、能力综合认知、全面把握、系统判断基础之上。众所周知，中国共产党的领导核心，不经过几十年的磨砺锻炼与风险考验，没有高超的理论水平与非凡的领导能力是难以胜任的。按照党内逐级选举授权、权力与责任层层集中的逻辑，党的领导核心自然是集中的最高载体，具有集中的最高权威，其集中全党智慧创立或形成的理论成果自然成为全党的指导思想。当然，为了表明党内民主与集体领导，现行党章只是明确了“四个服从”，没有关于党的领导核心的明确规定，但众所周知，在我们党的百余年历程中，领导核心不仅存在，而且发挥了力挽狂澜、鼎定乾坤、无可替代的主心骨作用。正如邓小平强调指出的：“任何一个领导集体都要有一个核心，没有核心的领导是靠不住的。”^②换言之，尽管我们党主张集体领导，但党的理论也十分强调党的领导核心的特别地位、特殊责任，党的实践更是证明了领导核心存在的极端必要性。

实践中，党的十八大以来，党的全面领导从各个方面得以坚持和加强，党中央权威从各个方面得以坚持和维护：强调党总揽全局、协调各方的领导核心地位；建立健全《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》等相关党内法规；强化党的组织在同级组织中的领导地位，推进党组织的覆盖面；建立健全党对重大工作的领导体制，强化党中央决策议事协调机构职能作用，完善推动党中央重大决策落实机制，严格执行向党中央请示报告制度，强化政治监督，深化政治巡视；深化党和国家机构改革，整体性推进中央和地方各级各类机构改革，重构性健全党的领导体系、政府治理体系、武装力量体系、群体工作体系，把党的领导贯彻落实到党和国家机关履行职责的各方面各环节。以上理念与举措极具针对性、战略性，是民主集中制在新时代的重大发展，对全面推进强国建设、民族复兴意义重大。

① 习近平：《论坚持党对一切工作的领导》，北京：中央文献出版社，2019年，第197页。

② 《邓小平文选》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第310页。

2. 进一步健全民主法治，加强对权力的监督制约

当前民主集中制的健全完善既要解决好正确集中不够的问题，也要解决好过度集中、发扬民主不够的问题。针对于此，一方面要进一步健全民主法治。健全的民主法治是过度集中的解毒剂与对症之药。这是因为，民主集中制作为组织原则也好，作为集体领导与决策原则也好，都不是在真空中运行，而是在国家整个政治制度框架内运行。民主的健全完善与否、法治的昌明发达与否，直接影响甚至在很大程度上决定着民主集中制的运作是否规范，消极作用与负面效应能否得到有效控制。“民主集中制建设不是大海中的一叶孤舟，它的沉浮与整个国家的政治制度建设状况息息相关。当整个国家的民主政治建设走上制度化、规范化、程序化轨道时，以党内民主为基本前提的民主集中制建设就有了制度化、规范化、程序化的大环境，它也必将在制度化、规范化、程序化的轨道上快速前进……使民主制度化、法律化，是党的建设和社会主义民主发展经验教训的高度总结，是共产党人对社会主义规律认识的高度觉醒。”^① 就此而言，必须在治理体系现代化视野中进一步健全完善相关民主的制度机制，切实推进全过程人民民主，有效有序扩大人民民主与党内民主，全面推进依法治国，建设社会主义法治国家。这些都是基础工作，需要久久为功，并力求实效。

另一方面，要加强对公权力的监督制约。党的十八大以来，在对权力的监督制约上，我们不断推进理论创新与实践创新，继毛泽东找到的人民监督的第一个答案外，习近平总书记又找到了跳出历史周期率的第二个答案，即党的自我革命。习近平总书记强调：“对我们党来说，外部监督是必要的，但从根本上讲，还在于强化自身监督。”^② 这是因为，外部监督的声音再高、压力再大，如果没有公权力自身的高度重视与积极推动，其就无法转化为体制内的实操性程序切实发挥作用、解决问题。在民主集中制的实际运行中，由于集中的关键地位，由集中所推动的自上而下的监督制约反而更为有效。“要强化对公权力的监督制约，督促掌握公权力的部门、组织合理分解权力、科学配置权力、严格职责权限，完善权责清单制度，加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。要盯紧公权力运行各个环节，完善及时发现问题的防范机制、精准纠正偏差的矫正机制，管好关键人、管到关键处、管住关键事、管在关键时，特别是要把一把手管住管好。”^③ 新时代，我们推动构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系。党和国家监督体系的健全完善也使得我们的制度优势更好转化为治理效能，大大推进了国家治理体系和治理能力的现代化。

参考文献：

- [1] 《马克思恩格斯文集》第4卷，北京：人民出版社，2009年。
- [2] 《列宁全集》第12卷，北京：人民出版社，2017年。
- [3] 《毛泽东文集》第7卷，北京：人民出版社，1999年。
- [4] 《邓小平文选》第1卷，北京：人民出版社，1994年。
- [5] 习近平：《论党的自我革命》，北京：党建读物出版社、中国方正出版社、中央文献出版社，2023年。
- [6] 范进学等：《民主集中制宪法原则研究》，上海：东方出版中心，2011年。
- [7] 董德兵：《民主集中制的起源》，北京：人民出版社，2019年。

（编辑：张建刚）

^① 范进学等：《民主集中制宪法原则研究》，上海：东方出版中心，2011年，第142-143页。

^② 习近平：《论党的自我革命》，北京：党建读物出版社、中国方正出版社、中央文献出版社，2023年，第123页。

^③ 习近平：《论党的自我革命》，北京：党建读物出版社、中国方正出版社、中央文献出版社，2023年，第257页。