

中国共产党民主集中制思想的历史演进

李志军 王一喆

【内容提要】民主集中制是党和国家的根本组织原则、组织制度和领导制度，是马克思主义理论与中国革命和建设实践相结合的重要成果，是巩固和加强党的领导根本制度保证。作为一种思想，民主集中制在中国已有90余年的历史，回顾中国共产党民主集中制思想的历史演进，总结民主集中制的科学内涵和运行规律，对于贯彻全面从严治党、落实国家治理体系和治理能力现代化、实现党内民主和人民民主具有重要意义。

【关键词】民主集中制 全面从严治党 党内民主

作者简介：李志军（1961-），中央财经大学马克思主义学院教授、博士生导师（北京100000）；王一喆（1991-），中央财经大学马克思主义中国化专业博士生（北京100000）。

习近平总书记在党的十九大报告中指出：“完善和落实民主集中制的各项制度，坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合，既充分发扬民主，又善于集中统一。”^①始终坚定不移地坚持和加强民主集中制，是中国共产党在总结90余年政治建设实践基础上作出的重要论断。但是，长久以来学界对民主集中制的理论内涵关注较多，而对于中国共产党民主集中制思想历史演进的研究力度稍显不足。因此，为追根溯源地还原中国共产党民主集中制思想并结合新时代全面从严治党的新要求，梳理和揭示中国共产党民主集中制思想的历史演进，具有十分重要的理论意义和实践意义。

一、新民主主义革命时期：民主集中制思想的初步探索

受俄共（布）革命胜利的影响，中国共产党在1921年7月召开的党的一大上确立效仿苏俄的组织管理模式。大革命失败后，八七会议严厉批判了陈独秀的家长制作风，坚决反对以集权主义替代党内民主。抗日战争时期，中国共产党逐步提出了民主与集中应相适应的观点，七大通过的党章强调：“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。”^②在新民主主义革命时期，中国共产党初步解答了实行民主集中制原则的必要性、民主和集中的辩证关系等问题。

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第62-63页。

② 中央档案馆：《中共中央文件选集》第15册，北京：中共中央党校出版社，1991年，第122页。

1. 实行民主集中制原则的必要性

中国共产党实行民主集中制原则，是在主客观条件影响下的唯一正确选择。从主观上讲，实行民主集中制切合早期中国共产党自身发展的需要。中国共产党在成立之初还很幼小，要想建立起一个强有力的无产阶级政党，正确处理民主和集中的关系，对于一个尚属幼年的无产阶级政党来说十分困难。但列宁领导的俄国十月革命为我们在如何建党问题上提供了宝贵经验和现实模板，因此，中国共产党自建党伊始就确立要效仿苏俄，实行民主集中制。从客观上讲，实行民主集中制是早期中国共产党适应革命工作环境的需要。因此，建立起一个在政治上、思想上、组织上高度统一的政党是当时中国共产党人最为迫切的任务。而民主集中制高度强调党组织的集中性和纪律性，高度强调党员无条件的服从，有利于党组织在秘密斗争环境中安全高效地开展工作。并且，列宁在《加入共产国际的条件》中明确要求：“加入共产国际的党，应该是按照民主集中制原则建立起来的。”^①因此，中国共产党作为共产国际的支部之一，自然在建党之初就确立了民主集中制原则。

虽然党的一大和二大并未明确提出“民主集中制”这一概念，但以下规定反映出民主集中制的基本思想，如“少数服从多数”“下级服从上级”等。党的三大和四大延续了这些规定，直到1927年党的五大明确提出了“民主集中制”这一概念。1928年，党的六大决定将民主集中制正式写入党章。1945年，党的七大对民主集中制作了较为详细的规定：“（一）党的各级领导机关由选举制产生。（二）党的各级领导机关向选举自己的党的组织作定期工作的报告。（三）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。（四）严格地遵守党纪和无条件地执行决议。”^②总之，民主集中制是这一时期党始终高度重视和发展的组织原则。

2. 初步探索民主和集中的辩证关系

列宁在国际共产主义运动中首次提出了“民主集中制”这一概念并实践于苏共的政党建设之中，但遵循俄文原意，列宁理解的民主集中制实际上是“民主的集中制”，民主修饰并规定了集中制，民主集中制即区别于专制集中制更为合理的制度。中国共产党人继承和发展了列宁主义的民主集中制思想，认为民主集中制由民主和集中这两个实体概念辩证构成。

在中共建党初期，由于党是在十分复杂的环境中开展革命工作的，与党组织的民主性相比，严格的纪律性和集中性显然是重点，因此民主集中制在当时实质上是“大集中”与“小民主”的辩证结合。从1921年党的一大到1925年党的四大，虽然党章中并未明确出现过“民主集中制”字眼，但通过对党的纪律和党组织会议的严格规定实际表达出民主集中制中关于集中方面的强烈诉求。1927年党的五大和1928年党的六大在全党范围内明确提出了“民主集中制”这一概念，并规定了民主和集中两方面内容，但是仍然更加强调整集中。例如，六大党章继续强调全体党员必须无条件地执行上级命令，并删去了自党的一大就规定的体现民主精神的“少数服从多数”原则。然而，随着革命斗争环境的日益复杂，早期中国共产党人对民主与集中之间关系认识和把握不平衡的弱点逐渐显现，陈独秀的家长制作风、王明的“左”倾错误、张国焘的分裂行为给党造成了严重伤害。

将民主和集中置于同等重要位置的是以毛泽东为核心的第一代中共中央领导集体。1937年5月，毛泽东在苏区党代表会议上强调：“在新时期，集中制应该密切联系于民主制。”^③在党的七大上，毛泽东概括了民主集中制的内涵：“它是民主的，又是集中的，就是说，在民主基础上的集中，

① 《列宁选集》第4卷，北京：人民出版社，2012年，第254页。

② 中央档案馆：《中共中央文件选集》第15册，北京：中共中央党校出版社，1991年，第122-123页。

③ 《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第278页。

在集中指导下的民主。”^①刘少奇在七大关于修改党章的报告中进一步强调了毛泽东对于民主和集中辩证关系的科学认识，继而明确将民主集中制概括为“在民主基础上的集中和在集中指导下的民主”^②，这一表述得到了毛泽东的高度赞同。但是，七大通过的党章并未把毛泽东和刘少奇对于民主集中制内涵的表述写入其中，而是规定民主集中制即“民主基础上的集中和集中领导下的民主”^③。将“指导”替换为“领导”这一细节说明，虽然当时中国共产党人已然意识到要更加平衡地处理民主和集中的关系，但是受战争年代的限制，纪律性和集中性比民主性更为重要的，换言之，新民主主义革命时期中国共产党更强调集中的刚性作用。

3. 民主集中制的作风建设

新民主主义革命时期，中国共产党主要是以作风建设的方式实践民主集中制。延安整风时期，为了整顿党内风气，毛泽东明确提出把群众路线与民主集中制在组织建设层面结合起来，实质上已经把民主集中制的组织方法和领导方法上升为哲学方法论。

从矛盾规律的角度，毛泽东坚持将“群众—领导—群众”与“民主—集中—民主”两组矛盾相互对照理解，是毛泽东视群众路线为民主集中制组织保障的逻辑起点。在毛泽东看来，坚持群众路线，就是要信任人民群众，相信人民群众才是历史的创造者，并且党制定的所有方针、政策、路线都必须严格遵守“从群众中来，到群众中去”。换言之，从群众中来，即民主基础上的集中；到群众中去，即集中指导下的民主；不断地从群众中来、到群众中去的过程，就是不断地实行民主基础上的集中和集中指导下的民主的过程。

从认识论的角度，党的一切工作都必须在群众实践中检验。从马克思主义认识论的高度，刘少奇认为，坚持民主集中制原则，坚持群众路线，可以使领导者与被领导者、个人与集体、下级与上级、中央与各个组织间实行良性互动，充分发挥方方面面的积极性，活跃党内的政治生活，防止个人的专断失误，在实践中检验和发展真理。

从内容与形式的角度，民主集中制是体现群众路线的重要形式，只有坚持群众路线不动摇，才能使民主集中制按照正确的路线有效执行。刘少奇认为，党在任何时间、任何地点，都不能以党组织的名义代替群众组织，若群众路线落实不到位，体现群众路线的民主集中制必将被削弱甚至破坏。为加强民主集中制建设，必须始终毫不动摇地贯彻和执行群众路线。

新民主主义革命时期，中国共产党初步回答了实行民主集中制原则的必要性、民主和集中的辩证关系等问题，为中华人民共和国成立后民主集中制思想的成熟奠定了基础。但是，这一时期其民主集中制思想还不够成熟，主要表现在：对民主集中制基本原则的规定带有明显模仿苏联的痕迹，缺乏深入理解；直到七大党章仍然把民主集中制界定为“民主的集中制”，过多强调集中；民主集中制在实际运行中主要停留在抽象的作风层面、原则层面、理论层面，并未上升到制度层面。

二、中华人民共和国成立初期：民主集中制思想的成熟

中华人民共和国成立后，中国共产党的历史定位发生了根本性的变化，从领导无产阶级夺取新民主主义革命胜利的党上升为领导全国各族人民进行社会主义革命和建设的执政党。作为党的根本组织原则的民主集中制继续深化，以党和国家根本制度的形式被广泛运用于国家和社会建设之中。

① 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1057页。

② 《刘少奇选集》（上），北京：人民出版社，1981年，第358页。

③ 中央档案馆：《中共中央文件选集》第15册，北京：中共中央党校出版社，1991年，第122页。

1949年9月29日，在北京召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议正式将民主集中制规定为国家机关的组织原则和组织制度。1954年9月20日，中华人民共和国历史上的首部宪法以根本大法的形式确立了民主集中制的政体地位，规定全国人民代表大会及地方人民代表大会必须根据民主集中制原则组织建构。1956年八大党章重新阐释了民主集中制的内涵，“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”^①。中华人民共和国成立初期，正式确立民主集中制作为党和国家的根本政治制度，中国共产党民主集中制思想日臻成熟。

1. 民主集中制基本原则的深化

中华人民共和国成立初期，民主集中制的基本原则不断得到丰富和完善。首先，民主集中制的基本内涵臻于成熟。八大党章正式确立了刘少奇在七大报告中对民主集中制的阐述，将七大党章中“集中领导下的民主”替换为“集中指导下的民主”。用“指导”替代“领导”，可谓寓意深刻，进入相对和平稳定的社会主义建设阶段，中国共产党已然意识到应更充分地发挥人民群众的积极性和创造性，应更强调集中对于民主的柔性化指导色彩。其次，民主集中制的各项具体原则进一步完善。八大党章明确了党的代表大会对派出机关委员会的领导职能；规定了党的上级机关对下级机关必须履行的职责，以及下级机关对上级机关必须无条件服从的义务；将“集体领导”与“个人负责”辩证结合，树立了民主集中制原则下的集体领导制度。由此，八大党章对民主集中制内涵和“基本条件”的重新规定，均是对七大之后也是建党以来，党内贯彻民主集中制经验教训的总结和思想提炼，标志着中国共产党民主集中制思想的成熟。

2. 民主集中制原则适用场域的拓宽

中华人民共和国成立后，民主集中制从党内的组织原则上升为党和国家的组织原则，被广泛运用于人民生活的方方面面。1949年具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》明确规定中央人民政府各级机关皆采用民主集中制。周恩来在《人民政协共同纲领草案的特点》中，对此进一步说明：“从人民选举代表、召开人民代表大会、选举人民政府直到由人民政府在人民代表大会闭会期间行使国家政权的这一整个过程，都是行使国家政权的民主集中的过程。”^②一方面，1954年，我国的首部宪法再次将民主集中制确立为我国各级人民代表大会和各级政府机关的组织原则，由此民主集中制作为政体原则的地位得以确立。另一方面，民主集中制在社会建设领域亦被广泛运用。无论在三大改造过程中，还是在城市社会和农村社会的重建过程中，中国共产党始终以民主集中制原则为依托，加强社会管理。1954年12月31日，全国人大常务委员会第四次会议通过的《城市居民委员会组织条例》明确指出，居民委员会须依照民主集中制原则开展工作，决不允许产生官僚主义现象。总之，中华人民共和国成立后，民主集中制不仅是党内的根本组织原则，亦是国家和社会的根本组织原则。

3. 确立民主集中制的目标及意义

中华人民共和国成立后，中国共产党民主集中制理论体系不断深化，在“六有”局面的视阈下确立了民主集中制所要达到的政治目标，从党和国家根本政治制度的视角说明了民主集中制的意义。

民主集中制的目标：实现“六有”局面，即“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”^③。毛泽东在1957年提出“六有”局面即是民主集中制的实践目标，从根本目的上讲，“六有”局面是为了巩

① 《建国以来重要文献选编》第9册，北京：中央文献出版社，1994年，第318页。

② 《周恩来选集》（上），北京：人民出版社，1980年，第369页。

③ 《建国以来重要文献选编》第10册，北京：中央文献出版社，1994年，第485页。

固党的团结，实现国家的长治久安和社会主义的快速发展，因而是一个极富战略意义的理论构想；从目标内涵上讲，毛泽东对于民主和集中、自由和纪律两组矛盾在“六有”局面的前提下相互映衬的理解，合理诠释了党组织中上级与下级之间民主与集中的关系问题，党员在组织生活中的主观积极性与客观纪律性的关系问题；从方法论意义上讲，“六有”目标体现了唯物辩证法的根本要求，是一个富有哲理的科学目标，在实践中坚持这一目标，有利于党及各级领导干部防止和克服离开民主讲集中、离开集中讲民主这两种错误倾向。

民主集中制是党和国家的根本政治制度，这是民主集中制的意义所在。1962年，刘少奇《在扩大的中央工作会议上的报告》中认为，能否一以贯之地加强民主集中制建设直接关系到社会主义的兴衰成败，这主要是因为，在社会主义国家，人民对民主和集中有着强烈的需求。因此，必须加强民主集中制，保障人民群众在政治、经济、文化等方面的愿望和诉求。

4. 民主集中制运行方式的制度化

中华人民共和国成立初期，中国共产党不断加强体现民主集中制原则的集体领导制度，民主集中制的运行机制更加具体化和制度化。所谓集体领导，即在党的领导过程中把民主和集中结合起来的运作形式，是民主集中制原则在党的领导过程中的运用。邓小平曾指出：“从遵义会议到社会主义改造时期，党中央和毛泽东同志一直比较注意实行集体领导，实行民主集中制，党内民主生活比较正常。”^①但1956年以后，许多党员干部忘记了实事求是和群众路线，对集体领导和民主集中制造成严重破坏。针对这种情况，毛泽东指出，党委书记要善于当领导班子的“班长”，要善于和党委副书记一起把会议开好。他特别强调，书记与委员之间的关系在党内并不是上下级的关系，而是平等的、民主的、少数服从多数的关系。由此可见，党委书记在集体领导的运行机制中，主要发挥的是“班长”的组织职能，而不是事事“一言堂”。刘少奇在1962年七千人大会上指出，“政治挂帅”绝不意味着第一书记在任何方面都必须拍板，重要的事情必须在党委内部实行集体领导、分工负责，但这种分工负责决不能异化为“分片包干”，决不能在单位内部演化成独断专行、各自为政、多头领导的破坏民主集中制的局面。总之，集体领导制度必须严格遵循民主集中制原则运行。

中华人民共和国成立后，中国共产党将民主集中制不断深化，以宪法形式使民主集中制上升为国家的组织原则，并规定按照制度机制运行，标志着中国共产党民主集中制思想的成熟。但是从实践效果看，民主集中制在1956年以后尤其是“文革”时遭到了严重破坏。这反映出：在组织方面，当时党对于民主集中制的认识仍不够准确；在理论方面，并未把民主和集中真正有机结合起来；在制度建设方面，民主集中制缺乏完整的制度保障模式，并未将其切实落实为制度机制。

三、改革开放时期：民主集中制思想的完善与发展

改革开放以后，中国社会发生了重大变化，利益格局更加复杂化，人们的思想更加多元化，阶层结构更加多样化。在这样的时代背景下，中国共产党从理论和实践上不断完善党的民主集中制，不仅把民主和集中真正有机结合起来，而且将民主集中制切实落实到了制度层面。

1. 民主集中制基本内涵的完善

民主集中制的基本内涵进一步完善。通过对“文化大革命”的深刻反思，1979年邓小平在党的理论务虚会上明确指出：“我们实行的是民主集中制，这就是民主基础上的集中和集中指导下

^① 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第330页。

的民主相结合。”^①这一表述从静态和动态双重维度阐明了民主和集中的辩证关系。

从静态上讲，所谓民主集中制，归根到底是由民主和集中两方面辩证构成的，在把握民主集中制这一整体概念时，必须坚持用两点论和重点论来理解。从两点论的角度看，民主集中制包含民主和集中两方面内容，在实践民主集中制的过程中，二者都不能被偏废。从重点论的角度看，虽然民主和集中在不同时期、不同形势下表现出的侧重不同，但是民主集中制首先应该强调民主，因为没有民主，就没有集中，而这个集中，最终目的是为了实现在党内民主和人民民主。总结“文化大革命”的深刻教训，邓小平意味深长地指出，“民主集中制的中心是民主”^②，明确回应了长久以来人们关于民主和集中究竟孰是中心的思想困惑。

从动态上讲，民主集中制分为两个过程，即“民主基础上的集中”和“集中指导下的民主”，邓小平创造性地提出将两个过程“相结合”，可谓意义深刻。一方面，民主作为民主集中制的中心，是民主集中制运行过程的起点和落脚点，即从民主中来，又到民主中去，无限发展。另一方面，民主集中制的集中过程，归根到底反应的也是民主本身：民主基础上的集中，是对大多数人意见的合理吸收，是保证民主集中制正确性的有效方式；集中指导下的民主，既是对少数人不同意见的有效约束，也是将大多数人的意见付诸实践的民主过程。因此，无论从静态还是动态方面讲，民主集中制都彰显出浓厚的辩证意蕴，是实现党内民主和人民民主、抵制家长制和极端自由化的重要方式。

2. 民主集中制从原则到制度

民主集中制的基本原则在党的十二大以后进一步发展。十二大通过的党章清除了“文化大革命”中“左”的错误，继承和发扬了七大和八大党章中关于民主集中制原则的正确规定。党的十三大沿用了十二大党章中关于民主集中制基本原则的规定。

制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性，将民主集中制定位和落实为一种制度机制运行，是十四大以后中共对民主集中制进行探索和认识的最大成就。江泽民在党的十四届一中全会上指出：“邓小平同志最近强调，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。”^③2001年，中共十五届六中全会通过了《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》，规定在全党领导干部中开展民主集中制的教育实践活动，规定在全党范围内严格执行民主集中制的各项制度和准则，正式将“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”这十六字方针确定为党委内部议事和决策的基本制度，并且提出以“总揽全局、协调各方”作为处理中央党委和地方党组织关系的方略。在十六大通过的党章中，正式将“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”这十六字方针作为民主集中制原则的运行机制和决策机制写入其中，将“总揽全局、协调各方”这八字方针作为领导机制写入总纲之中。党的十七届四中全会通过的《加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》指出，坚持民主集中制，必须注意保障党员的基本权利，以基层民主为导向，切实贯彻执行党内民主制度。总之，民主集中制已深刻融入到中国共产党的组织制度、领导制度、决策制度、群众工作制度等各项制度之中，是中国共产党制度建设所遵循的准则。

3. 民主集中制政治地位的巩固和提升

改革开放以后，民主集中制的政治地位重新巩固。1979年邓小平在党的理论务虚会上指出：“民主集中制是社会主义制度的一个不可分的组成部分。”^④江泽民强调：“民主集中制是我们党

① 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第175页。

② 《邓小平思想年谱》（1975—1997），北京：中央文献出版社，1998年，第98页。

③ 江泽民：《论党的建设》，北京：中央文献出版社，2001年，第75页。

④ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第175页。

的根本组织制度和领导制度。”^① 胡锦涛认为，始终坚定不移地贯彻民主集中制是广大人民群众的根本诉求，民主集中制保证了政局充满活力又保持稳定，保证了全国的高度集中和统一，保证了党工作的效率性和正确性^②。

中国共产党把民主集中制作为制度优势的认识在十八大以后达到了新的高度。习近平总书记指出：“民主集中制是我们党的根本组织制度和领导制度，它正确规范了党内政治生活、处理党内关系的基本准则，是反映、体现全党同志和全国人民利益与愿望，保证党的路线方针政策正确制定和执行的科学的合理的有效率的制度。因此，这是我们党最大的制度优势。”^③ 针对当前部分党组织在民主集中制方面落实不到位的问题，习近平总书记强调：“有的领导干部个人主义、本位思想严重，只讲民主不讲集中，班子讨论问题没有采纳自己的意见就很不高兴，或者脑袋长在屁股上，为了自己的那点权利争得不可开交。有的一把手只讲集中不讲民主，习惯于逢事先定调，重大问题不经班子成员充分酝酿和讨论就拍板，甚至对多数人的意见也置之不理。这两种情形都会严重影响民主集中制的贯彻执行。”^④ 由此，党内一切关系均应该按照民主集中制的原则来处理，以民主集中制为基本前提和重要抓手推进全面从严治党。习近平总书记强调，全党必须牢固树立四种意识，即政治意识，大局意识，核心意识，看齐意识。这即是说，在全面从严治党的纪律建设中，必须以民主集中制为原则遵循，防止地方和部门保护主义、本位主义，坚决维护党中央的权威。在党的十九大报告中，习近平总书记进一步指出：“完善和落实民主集中制的各项制度，坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合，既充分发扬民主，又善于集中统一。”^⑤ 这说明，民主集中制是集合全党最好的经验、智力、意见的领导方式，目的在于制定出一个科学的统一的方针、政策、计划，形成稳定的领导集体和高效的制度运行机制，使党的制度与国家的制度相辅相成、相得益彰，实现党和国家的同质化构建，体现出中国特色社会主义制度的巨大优势。

我们在新时代全面从严治党的新形势下重温中国共产党民主集中制思想的发展历程，就是要学习革命先辈的光辉思想和优良作风，就是要正确理解民主集中制的理论真谛，就是要敢于担当、勤于进取、善于创新，为夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，为实现“两个一百年”和中华民族伟大复兴的“中国梦”而奋斗！

参考文献：

- [1] 杨光斌：《民主的社会主义之维——兼评资产阶级与民主政治的神话》，《中国社会科学》2009年第5期。
- [2] 马一德：《论协商民主在宪法体制与法治中国建设中的作用》，《中国社会科学》2014年第11期。
- [3] 辛向阳：《20世纪西方学者的民主理论评析》，《马克思主义研究》2010年第2期。
- [4] 李铁映：《论民主》，北京：人民出版社，2001年。
- [5] 王春玺：《邓小平对民主集中制的解读及其时代价值》，《马克思主义研究》2011年第11期。

（编辑：张 桥）

^① 《江泽民文选》第3卷，北京：人民出版社，2006年，第287页。

^② 《胡锦涛文选》第2卷，北京：人民出版社，2016年，第33页。

^③ 习近平：《始终坚持和充分发挥党的独特优势》，《求是》2012年第15期。

^④ 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，北京：中央文献出版社，2015年，第35-36页。

^⑤ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第62-63页。