

中国共产党对民主集中制的完善和发展

张允熠

(上海师范大学 马克思主义与中国文化研究中心, 上海 200234)

[摘要]民主集中制是马克思列宁主义政党的根本组织原则和领导制度,中国共产党把民主集中制应用于组织建设和政权建设中来,形成了适合中国具体国情的民主集中制,民主集中制是实行党内民主的原则和人民民主专政国家的政体原则;辩证地处理“民主”与“集中”之间的关系,作为马克思主义中国化、时代化的宝贵经验,是值得我们认真总结的。民主集中制要调节的深层关系就是下级与上级的关系、地方与中央的关系、群众与领导的关系、人民与政府的关系、民主党派与执政党的关系。在中国特色社会主义和中国式现代化建设过程中,只要这些客观关系存在,民主集中制就不会过时。

[关键词]民主集中制;民主制;集中制

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2022.12.001

习近平在党的二十大报告中指出:“坚持制度治党、依规治党,以党章为根本,以民主集中制为核心,完善党内法规制度体系,增强党内法规权威性和执行力,形成坚持真理、修正错误,发现问题、纠正偏差的机制。”^[1]民主集中制是中国共产党的根本组织原则和领导制度,中国共产党在百年奋斗历史中完善和发展了马克思列宁主义的民主集中制,并使之在党的建设中发挥了无与伦比的重大作用,作为马克思主义中国化、时代化的宝贵经验,是值得我们认真总结的。

一、民主集中制是马列主义政党的根本组织原则

1847年马克思和恩格斯在改组正义者同盟为共产主义者同盟时,共产主义者同盟实际上是

按照民主集中制的组织原则组建起来的。但是,在马克思和恩格斯的全部著述中,并没有使用过“民主集中制”这一词汇。

刘少奇曾指出:“列宁并且确定了党的组织原则是民主集中制,党有统一的铁的纪律。”^[2]这是说,作为无产阶级政党组织原则的民主集中制最早是由列宁确定和阐明的。按照列宁的建党学说,布尔什维克是无产阶级中最觉悟、最勇敢、最进步的分子组织起来的最先进、最有组织、最有纪律的政党,是无产阶级组织的最高形式,正是列宁把无产阶级政党和其他工人阶级组织第一次明确地区别开来。中国共产党继承了列宁主义的这一传统,把民主集中制应用到中国共产党的组织建设和政权建设中,形成了适合中国具

体国情的民主集中制的政治原则和组织原则。

1927年4月,中国共产党第五次全国代表大会召开,随后中央政治局通过的《中国共产党第三次修正章程决案》第二章“党的建设”第十二条和第十三条写道:“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”。^[3]这是“民主集中制”第一次出现在中国共产党的正式文献中。

1928年6月18日至7月11日,中国共产党第六次全国代表大会在莫斯科秘密召开。瞿秋白在代表中国共产党第五届中央委员会作的政治报告中批评陈独秀的右倾机会主义的家长制作风实际上“不能实行民主集中制”,“但是它的最多的表现,却是党的铁的纪律,天高皇帝远的书记老爷,变成党的化身,谁反对他,谁就是反对党,反对纪律。”^[4]这是批评陈独秀完全抛弃了民主集中制中的民主而只剩下了集中,集中又变成了个人专断独裁。周恩来在代表中国共产党第五届中央委员会所作的组织报告中指出:“民主集中制。过去机关一切是以群众选举的,后来他又没有正确的执行。”^[5]“极端的民主。真的民主集中制倒没有执行,倒走到一个小资产阶级民主制上去了。”^[6]这是批评党内一方面实行个人专断,另一方面又放纵极端民主化。从瞿秋白和周恩来的报告中可以看出,尽管党章规定了民主集中制是党的政治和组织原则,但由于机会主义在党内的统治而并没有得到真正的贯彻执行。于是党的六大在《政治议决案》中重申:“实行真正的民主集中制,秘密条件之下尽可能的保证党内的民主主义;实行集体的讨论和集体的决定主要问题;同时反对极端民主主义的倾向”。^[7]在经过修改的《中国共产党党章》中规定:“组织原则:中国共产党与共产国际的其他支部一样,其组织原则为民主集中制。”并细分出三条“根本原则”:“(1)下级党部与高级党部由党员大会、代表会议及全国大会选举之”;“(2)各级党部对选举自己的党员,应作定期的报告”;“(3)下级

党部一定要承认上级党部的决议,严守党纪,迅速且切实的执行共产国际执行委员会和党的指导机关之决议”。^[8]大会还提出与“藐视民主集中制的意义等倾向争斗”,^[9]“大会主张实行真正的民主集中制,同时严厉的反对极端民主化的倾向”。^[10]

自党的六大以来,民主集中制便开始成为党建的政治、组织原则和铁的纪律,并在此后的革命实践中形成了中国共产党自己的革命传统。但在初期,由于中共跟共产国际和苏共的关系,民主集中制带有忠实于原版列宁主义的特点。如,1929年9月,蔡和森在《党的机会主义史》一书的第四部分“把党改造成为一个伟大的健全的中国无产阶级的大政党”中多次提到了民主集中制,他批评机会主义者,“是完全违反列宁主义民主集中制的组织原则的。铁的组织 and 铁的纪律对于无产阶级共产党是非常重要的。没有这样的组织和纪律,不能成功无产阶级革命”。^[11]蔡和森还指出:“我们现在应改造真正成为列宁主义的铁的组织铁的纪律,真正成为无产阶级的民主集中制。”^[12]党在早期尤其经历大革命失败之后,突出强调列宁提出的民主集中制是“铁的纪律”这一点具有客观必要性。党的六大是在苏联召开的,其实就是在列宁主义的旗帜下举行的,把中共布尔什维克化也是当时党的高层的一种普遍的共识。如瞿秋白在党的六大政治报告中说党自“八七会议”以后就开始“努力布尔什维克化”;中共中央在给毛泽东等人的指示信中明确写道:“本党六次大会,在列宁国际的指导之下举行,确实得到了伟大的成功,领导吾党开始走上布尔什维克化的正轨(决议案已由江西设法送给你们),你们应当毫不犹疑的接受大会的决议,依照新的政治路线转变你们的工作路线。”^[13]这些都是真实的时代烙印,它镶嵌在中国共产党光辉的历史征途上。

把列宁主义民主集中制的原则应用于中国革命的具体实践,并在理论上加以完善和发展以致执行至今,使之成为中国马克思主义理论重要

的组成部分,这得益于中国共产党老一辈无产阶级革命家的卓越贡献。

二、民主集中制是实行党内民主的原则

中国共产党的民主集中制的基础和前提是民主,在民主与集中这一对矛盾中,决不能抛弃民主谈集中。毛泽东明确指出:“我们的集中制,是建立在民主基础上的集中制。无产阶级的集中,是在广泛民主基础上的集中。”^[14]刘少奇也说:“党内的秩序,是由个人服从组织,少数服从多数,下级服从上级,全党各个部分组织统一服从中央的原则来建立的。这就是说,党的集中制是建立在民主基础上的,不是离开民主的,不是个人专制主义。”^[15]因此,抽掉或掏空民主谈集中,那就失去了集中的基础,以及与之相对应的节制力量,集中就必然会导致个人专断。可见,民主集中制的核心思想正是实行党内民主的基本原则和依据。

党的六大提出实行民主集中制和建立健全党内民主生活,是因为吸取了中国共产党早期的“左”右倾机会主义路线对党内正常民主生活破坏的经验教训。陈独秀的右倾机会主义在党内大搞家长制作风,而此后的几次“左”倾机会主义尤其是王明路线对党内持有不同意见的同志实行“残酷斗争,无情打击”,严重破坏了党内正常的民主生活,给党的事业造成了严重损害。毛泽东曾指出,“左”倾机会主义者对党内同志采取“残酷斗争,无情打击”的手段,这“成了领导或执行‘左’倾路线的同志们提高其威信、实现其要求和吓唬党员干部的一种经常办法。它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,发展了党内盲目服从随声附和的倾向,因而使党内新鲜活泼的、创造的马克思主义之发展,受到打击和阻挠”。^[16]正是针对这种情势,毛泽东反复强调“必须在党内施行有关民主生活的教育,使党员懂得什么是民主生活,什么是民主制和集中制的关系,并如何实行民主集中制”。^[17]

为了扩大党内民主,培育党内良好的民主作风,党中央在新民主主义历史阶段制定了有效措施,形成了必要决议。如,1948年9月,《中共中央关于召开党的各级代表大会和代表会议的决议》对于建立和扩大党内的正常民主生活问题作了具体规定:“各级党委要按照党章定期召开党的各级代表大会和代表会议。对于这种会议要赋予党章所规定的一切权力,不许侵犯。开会要有充分的准备。党内有不同意见的争论要及时地、真实地向上级报告,其中重要的争论并须报告中央。此外,还规定要健全党委制,各级党委必须实行重要问题经党委集体讨论和作出决定的制度,不应当由个人决定重要问题,但是集体领导和个人负责不可偏废。”^[18]新中国成立前夕,毛泽东还特别指示:“发展党内民主,训练干部,提高理论水平,准备占领全国后所需要的各方面工作干部。”他还指出,建立健全党的各级代表会议制度是实现党内民主的必要途径,“实现党内民主的办法,是实行代表大会及代表会议的制度。我们党内是有民主的,但是还不足或者缺乏,现在要增加。办法是用代表大会、代表会议代替干部会议。干部会议的好处是迅速、便利,召集比较容易,代表会议要保存干部会议的好处,不要太繁杂了。”^[19]

作为马克思主义的政党,中国共产党首先在党内实行无产阶级的民主制度,然后推行应用于党外群众组织中,逐渐在一个封建痼习深重的国度养成人民民主的政治作风和政治习惯。随着新民主主义革命的胜利,民主集中制不仅作为一个党内政治生活的组织原则在党内传承下来,而且还要在政权范畴内即政治体系上着手实施,而这一切都发轫于党内的民主制度。

三、民主集中制原则也是人民民主专政国家的政体原则

1948年9月,毛泽东在中共中央政治局会议上所作报告和结论中指出,即将诞生的新中国的政权性质是无产阶级领导的以工农联盟为基

础的人民民主专政。“人民”的内涵也相应地有所变化。人民民主专政的国家,是以人民代表会议(又称人民代表大会)制度为其政体形式。毛泽东问道:“我们政权的制度是采取议会制呢,还是采取民主集中制?”并肯定地回答:“现在我们就用‘人民代表会议’这一名词。我们采用民主集中制,而不采用资产阶级议会制。议会制,袁世凯、曹锟都搞过,已经臭了。在中国采取民主集中制是很合适的。”^[20]在《论联合政府》中他又一次指出,新中国“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。它是民主的,又是集中的,就是说,在民主基础上的集中,在集中指导下的民主。”^[21]在《新民主主义论》中他明确指出新民主主义的新中国应该是:“国体——各革命阶级联合专政。政体——民主集中制。”^[22]

以民主集中制为原则的各级人民代表大会制度的国家政体形式,是中国共产党最高领导层集体领导的决策。如,周恩来就说:“我们的国家是人民的国家,政府是人民的政府,是民主集中制的、由下而上同时又是由上而下的人民政权,是无产阶级领导的人民民主专政。”^[23]有人说,民主集中制是照搬苏联的,周恩来承认我们继承了列宁主义的民主集中制传统,但他否认照抄苏联,中国的民主集中制完全适用于中国的国情。如他说:“新民主主义的政权制度是民主集中制的人民代表大会的制度,它完全不同于旧民主的议会制度,而是属于以社会主义苏联为代表的代表大会制度的范畴之内的。但是也不完全同于苏联制度,苏联已经消灭了阶级,而我们则是各革命阶级的联盟。我们的这个特点,就表现在中国人民政协会议的形式上。”^[24]另外,苏联实行的是介于联邦与邦联之间的国家结构,中国的中央与地方的关系则完全不是这样,中国民族区域自治制度也跟苏联不同,它符合中国的具体实际,“在今天的状况下,我们还不能完全做到集中和统一,但也不允许各自为政。我们实行的是民主集中制,不是封建割据。要既利于国家统一,

又利于因地制宜,这是《共同纲领》中确定了的”。^[25]在中国,中央的核心地位和权威性是不可动摇的,这既是历史文化传统使然,也是维护国家统一的必然要求。周恩来认为,民主集中制的政治体制要与社会主义经济制度相适应,“政治上的制度要适合社会主义的经济基础,也要改革,要改革成为民主集中制。又有民主,又有集中;又有自由,又有纪律;又有个性的发展,又有统一意志”。^[26]另外,在政治体制中实行民主集中制有利于反对国家机关中的官僚主义,“坚持民主集中制,反对官僚主义。……还是要发扬民主。‘三个臭皮匠顶个诸葛亮’。多听取大家意见是必要的,但是还要有集中。……光有集中,没有民主,就成为官僚主义了。我们应该提倡民主,才能克服官僚主义。”^[27]官僚主义是一种腐蚀剂,它把上下级关系看成一种人身隶属关系,严重败坏了正常的政治生活。周恩来指出:“在我们个人的来往当中,没有领导与被领导的关系,只有领导机关和政策才是代表领导的。不然的话,我们的民主生活、民主风气就不能够发扬,我们之间就有隔阂,中间本来没有墙,就会有一座精神的墙隔着,妨碍民主集中制的贯彻。”^[28]在中央与地方的关系问题上,周恩来提出要坚持反对地方分散主义和全党服从中央的原则,他指出,分散主义、地方主义和本位主义是一种严重的错误,“因为这些错误是与党的民主集中制、党的统一领导和集体领导原则完全不相容的”。^[29]

周恩来不仅主张把本是党内组织原则的民主集中制运用到国家政体和管理体制上来,运用到外交工作和具体事务上来,而且还主张运用到统一战线工作中去。周恩来是党的统一战线事业的开创者和实际负责人,在他直接主持的统战工作中他提倡要实行民主集中制。他说:“为着更好地实行民主集中制,我们首先要扩大和发扬民主生活,这也是我们人民民主统一战线要担当的任务。”^[30]统一战线本来就是由中国共产党领导和各民主党派组成的联合战线,民主作风尤其显得重要。

再如,刘少奇在第一届全国人民代表大会第一次会议上所作《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中宣告:“宪法草案第二条第二款规定:‘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。’”^[31]这就从国家根本大法层面把本属党内政治和组织原则的民主集中制转变为国家的政体原则。1962年1月,在扩大的中央工作会议(“七千人大会”)上,刘少奇重申:“民主集中制,是我们党和国家的根本制度,是在党章和宪法中明白规定了的,是我们在工作中必须遵守的。”^[32]“无产阶级的民主集中制,是社会主义政治、经济、文化各方面的根本制度。没有这种民主集中制,就不能建设社会主义。”^[33]早在抗日战争时期,刘少奇就指出中国革命胜利之后“要建立也不能不建立革命各阶级的联合的民主专政”,“要实行也不可不行彻底的民主集中制的政治制度”。^[34]民主集中制由党内根本政治原则和组织原则,发展成为中国共产党领导的新型国家的政治原则,既有其理论和逻辑上的必然性,又反映了这一政治原则适合中国国情,从而使民主集中制本身具有了中国政治文化的特色。

四、民主集中制与群众路线相统一

民主集中制和党的群众路线,包括“理论联系实际、密切联系群众、批评和自我批评”的三大优良作风,都同党的政治路线、思想路线具有高度的一致性,其实质就是辩证唯物主义认识论在实际、实践层面上的具体化和显像化。

第一,群众路线与中国共产党的政治路线具有高度的一致性。党在不同的历史时期根据其政治目标有其不同的政治路线,它是向着为确定的特定阶段总体性目标而奋斗的实现途径,也称总路线。在党的历史上,曾制定出新民主主义时期的总路线、社会主义过渡时期的总路线和社会主义初级阶段的基本路线。这些基本路线与党的基本理论、基本方略,都同党的奋斗目标即政治方向紧密联系在一起,为着最广大人民群众

根本利益,正像习近平对中外记者宣布的那样:“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”。^[35]这不仅反映了人民群众的愿望和要求,而且需要集中群众的智慧、动员和组织亿万人为之奋斗。党的政治路线的实现离不开群众路线,政治路线与群众路线实际上是一而二、二而一的关系。

第二,党的群众路线与党的思想路线完全一致。党的思想路线即一切从实际出发,理论联系实际,实事求是,在实践中检验真理和发展真理。所谓“一切从实际出发”就不是一切从“本本”、从长官意志、从领导者的主观愿望出发——这一点十分重要。因为这是党的思想路线最基本的前提条件,离开了这一点,就脱离了辩证唯物主义的认识论,就不是中国共产党的思想路线而是其他什么党的思想路线了。中国的实际是什么?中国的实际就是中国人民群众的实际,是中国共产党与人民群众关系的实际,而人民群众的根本利益、愿望和需求无疑是最大的实际;所谓“理论联系实际”,在实践层面上就是“密切联系群众”,就是“从群众中来,到群众中去”;所谓“实事求是”,即中国共产党思想路线的核心,是党制定政治路线、组织路线和各项方针政策的基础。若要实事求是,就必须从最广大人民根本利益、人民群众最关心的客观事物中寻找解决问题的规律和方法。“密切联系群众”与“理论联系实际”都要遵循“实事求是”的原则。理论来源于亿万人民群众的伟大实践,理论又要回到人民群众的伟大实践并在实践中接受检验,正如毛泽东所说:“只有千百万人民的革命实践,才是检验真理的尺度。”^[36]因此,党的思想路线只能通过群众路线才能实现,党的群众路线与思想路线具有不可分割性。

第三,党的群众路线、政治路线、思想路线都贯彻着民主集中制的原则,因为民主集中制与群众路线都从属于党的根本政治路线,是党的生命线,但其最终的理论依据是马克思主义的哲学认识论。毛泽东于1943年所写的《关于领导方法

的若干问题》中明确指出,“从群众中来,到群众中去”,“将群众的意见(分散的无系统的意见)集中起来(经过研究,化为集中的系统的意见),又到群众中去作宣传解释,……并在群众行动中考验这些意见是否正确。”——“如此无限循环,一次比一次地更正确、更生动、更丰富。这就是马克思主义的认识论”。^[37]显然,这也正是民主集中制的执行路线。“从群众中来”“群众的意见(分散的无系统的意见)”是民主,民主是集成的基础和前提,民主与集中的有机统一,便形成了“民主—集中—民主”即“群众—领导—群众”的逻辑链环。在这个逻辑链环中,尽管两个逻辑项作为主要矛盾能够相互转化,但从根本上讲,民主与群众是第一性的,集中和领导是第二性的。所以毛泽东才说,没有民主,不可能有正确的集中,因为大家意见分歧,缺少统一认识,集中制就建立不起来;所谓集中,就是要集中群众中正确的意见,在这个基础上才能做到统一认识,统一政策,统一计划,统一指挥,统一行动,因此,集中就是统一。然而,如果“没有民主,意见不是从群众中来,就不可能制定出好的路线、方针、政策和办法。”^[38]说到底,民主制是集中制的基石,集中制不能脱离群众路线,加强民主集中制就是加大走群众路线的力度。正因为如此,毛泽东又把“民主集中制的方法”称为“群众路线的方法”,他说:“这个方法是一个什么方法呢?是一个民主集中制的方法,是一个群众路线的方法。先民主,后集中,从群众中来,到群众中去,领导同群众相结合。”^[39]民主集中制和群众路线都同样遵循着“从群众来到群众中去”的途径,这是“从实践中来到实践中去”的另一表达式,民主集中制与群众路线的基本原理都依据于马克思主义认识论。

另外,毛泽东所说的“一般号召和个别指导相结合”“领导骨干和广大群众相结合”的方法,同样既包含着群众路线的方法又体现出民主集中制的原则。“一般号召”是“从群众中来”,“个别指导”是“到群众中去”,并在这一过程中接受

实践检验;“领导骨干”是集成的体现,“广大群众”是民主的代表,毛泽东提倡的这种工作方法既是党的群众路线和民主集中制的完美结合,也是“普遍和特殊”“一般与个别”这一唯物辩证法在党的工作方法中的灵活运用。

第四,民主集中制不仅贯通于党的群众路线、政治路线、思想路线和组织路线之中,而且为全党的统一和团结,为党的最低和最高纲领的实现提供了政治、思想和组织上的保证。尤其民主集中制与群众路线的统一,合成了中国共产党的根本政治路线的生命线,为历届党的领导人所重视。如,违反民主集中制的纪律是宗派主义的根源,毛泽东认为脱离群众也会造成个人主义和宗派主义——“不是自我牺牲地为党和人民工作,而是利用党和人民的力量并破坏党和人民的利益来达到个人和宗派的目的,因此它是同党的联系群众的原则、党的民主集中制和党的纪律不相容的。”^[40]这里就把党的群众路线(“党的联系群众的原则”)、党的民主集中制和党的严格的纪律合在一起,突出了其在精神实质上的一致性和共同性。

刘少奇就曾把民主集中制称为“党内的群众路线”。他说,党内民主的集中制,按照党章的规定,即是在民主基础上的集中和在集中指导下的民主。它既是民主的,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。因此,“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,即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,即是反映党内的群众路线。”^[41]邓小平也说过类似的话,“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。”^[42]这就从党内政治生活的层面上揭示出民主集中制所包含着的群众路线性质和群众路线所包含着的民主集中制原则。

既然民主集中制不仅是党内的组织原则和纪律规范,而且是国家的政体原则,同时民主集中制本身又是对群众路线的概括和提炼,那么,它对党内外、全党和全民的政治生活而言,就是普遍适用的民主形式,是社会主义民主即人民民主制度的特殊表现。毛泽东说:“在人民内部是实行民主集中制。……我们的宪法又规定:国家机关实行民主集中制,国家机关必须依靠人民群众,国家机关工作人员必须为人民服务。我们的这个社会主义的民主是任何资产阶级国家所不可能有的最广大的民主。”^[43]

最后还要看到,党的民主集中制和群众路线同党的统一战线政策三者也是统一的。因为统一战线就是为了团结一切可以团结的力量,党外民主人士是人民群众的一部分,统一战线离不开群众路线。除此之外,党的领导干部还必须“倾听党外人员的意见,和他们一起,共同商量问题与决定问题,共同遵守少数服从多数、局部服从全体、下级服从上级的民主集中制,并须使党外人士有职有权,敢于说话,敢于负责”。^[44]党的领导干部与党外人员的关系就是领导与群众的关系,所以在统一战线中,“民主集中制也反映着领导与群众的结合。处理好上下关系,既要做到集中统一,又要因地制宜,二者必须都照顾到”。^[45]

五、要辩证地处理“民主”与“集中”之间的关系

“民主”与“集中”是一对存在紧张关系的矛盾范畴,如何调适这对矛盾既是理论问题又是现实问题。在党内有一段众所周知的著名论断:“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,以利于社会主义革命和社会主义建设”。^[46]这段被称为“六有”的经典论断源出于毛泽东1957年7月草拟的《一九五七年夏季的形势》一文,该文经周恩来等中央主要领导共九次修改,并经中央政治局讨论批准通过,实际上反映了在特殊形势下当时党中央最高领导层的集体意见,^[47]1962年在

“七千人大会”上毛泽东重新引用了这段话,其也多次载入党的其他领导人的论述、讲话之中,并出现在《关于建国以来党的若干历史问题的决议》和其他重要会议文献之中。以习近平同志为核心的党中央在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》中也采用了这段话。

“六有”之所以重要,就是它要在实践中、在党的日常政治生活中化解一个悖论,即“民主”与“集中”之间的矛盾。

1937年10月25日,毛泽东在与英国记者贝特兰的谈话中重点谈到了民主集中制中的这个悖论。当时正值“七七卢沟桥事变”之后中国已进入全面抗战的新时期,国共合作抗日需要一个统一的“战时政府”。所谓的“战时政府”应该形成一个有利于抗日战争的国家制度和政府制度,“政府的组织形式是民主集中制,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。”贝特兰对这种不合形式逻辑的表述不能理解,他问道:“‘民主集中’在名词上不是矛盾的东西吗?”毛泽东向他解释说:“民主和集中之间,并没有不可越过的深沟,对于中国,二者都是必需的。一方面,我们所要求的政府,必须是能够真正代表民意的政府;……另一方面,行政权力的集中化是必要的;……只有采取民主集中制,政府的力量才特别强大”。^[48]“政府如果是真正的国防政府,它就一定要依靠民众,要实行民主集中制。它是民主的,又是集中的;最有力量政府是这样的政府。”^[49]虽然当时国民党把持的中国中央政府并非如此,但在中国共产党领导的解放区的抗日民主政府正是按照这种原则建立和运行的,并为新民主主义革命胜利后新中国政府的组建提供了雏形和范例、积累了宝贵经验。毛泽东科学和辩证地分析了“民主”与“集中”的关系,再把党内政治生活的根本组织原则运用到国家政权政治制度的建设中,民主集中制实际上就是“人民民主专政”的理论原型。如果说“人民民主专政”或“无产阶

级专政”是一个纯政治学词汇,它标志一个国家政权的阶级性质,民主集中制则是一个政治哲学词汇,它表明一个国家的政体原则。

毛泽东和其他中国共产党老一辈领导人,对“民主”与“集中”的关系都有过多次表述或论证,力图在哲学和逻辑上厘清两者的辩证关系,“这样才能做到:一方面,确实扩大党内的民主生活;又一方面,不至于走到极端民主化,走到破坏纪律的自由放任主义”。^[50]民主集中制的基础和前提条件是建立民主制度,但民主与集中既不是一种绝对对立的关系,也不是一种绝对平衡的关系,根据特定历史阶段和党的中心工作的转移,两者的侧重点有时也需要偏移。如,“在反动和内战时期,集中制表现得多一些。在新时期,集中制应该密切联系于民主制”。^[51]在民主与集中、纪律与自由之间如何调适,不仅是制度和政策的规定问题,也是执行者对民主集中制的理解水平和执行水平的操作艺术问题。

在有关民主集中制的操作层面,毛泽东说:“关于这个问题,少奇同志讲得很好,放手的民主,高度的集中。我跟他交谈过,这是我们共同的意见,别的同志也赞成。我想可以叫做高度的民主,高度的集中。‘放手’这两个字,还可以再斟酌一下,这是个程度的问题”,“民主要有很高程度的民主,集中也要很高程度的集中,这两个东西有没有矛盾呢?有矛盾的,但是可以统一的,民主集中制就是这两个带着矛盾性的东西的统一。”^[52]可能正是由于接受了毛泽东的这一建议,刘少奇对“高度民主”与“高度集中”的关系进行了分析,他说:“无产阶级的民主集中制,是最彻底的民主集中制,是在人民内部实行的根本制度,是在高度民主基础上的高度集中和在高度集中指导下的高度民主。在这里,民主和集中是互为前提、互相依赖、互相渗透的,是不可缺一的。无产阶级的集中制,决不能离开广泛的人民民主,即占人口百分之九十以上的人民的民主,它同那种脱离人民群众的少数人或个人的专制,同极端反动的国民党专政或者法西斯专政,是根

本对立的。……只有把民主和集中很好地结合起来,才能在人民内部建立无产阶级的民主集中制,才能既反对不要人民民主的少数人或者个人的专制,又反对不要集中统一的分散主义或者无政府主义。”刘少奇特别强调:“没有这种民主集中制,就不能建设社会主义。”^[53]他批评党内有些人,“常常错误地把民主和集中看作是绝对对立而不能互相结合的两回事。他们以为,有了民主就不能有集中,有了集中就不能有民主。他们看到我们国家机关中的人民的政治一致性,看到全国高度的统一领导,就企图证明在我们这里‘没有民主’。他们的错误在于他们不了解人民民主,也就不能了解建立于人民民主基础上的集中”。^[54]鉴于新中国成立后的特殊历史时期,刘少奇特别强调对于民主和集中两者要得兼,不可偏颇,不能一讲集中就忘了民主,一讲民主就不要集中。

1945年,党的六届七中全会通过的《关于若干历史问题的决议》成功地在思想上解决了一些历史问题,尤其清算了几次“左”倾机会主义路线的影响,一方面坚持无产阶级思想的领导,把党的建设提到了思想原则和政治原则的高度,另一方面又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”。^[55]这为把全党认识统一到毛泽东思想上来,为此后三年解放战争的全面胜利奠定了坚实的思想基础。

时过三十三年,1978年,邓小平在著名的《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的讲话中指出:“因为民主集中制受到破坏,党内确实存在权力过分集中的官僚主义。这种官僚主义常常以‘党的领导’、‘党的指示’、‘党的利益’、‘党的纪律’的面貌出现,……许多重大问题往往是一两个人说了算,别人只能奉命行事。”^[56]1981年,党的十一届六中全会通过了《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,此后胡耀邦进一步指出:“我们党的正常的政治生活遭到了破坏,党的民主集中制特别是中央的集体领导遭到了破坏。其结果,个人崇拜盛行,无政府主义和极端

个人主义也盛行……”^[57] 过度集中导致个人崇拜盛行,极端民主造成无政府主义和极端个人主义盛行,这些惨痛的教训发人深省。如何科学地、辩证地处理民主和集中的相互关系不仅是个理论问题,更是一个制度层面和实践层面上的设计与操作问题。

毛泽东曾把民主集中制概括为,“少数服从多数,下级服从上级,局部服从全体,全党服从中央的民主集中制”。^[58] 这“四个服从”是从加强党的组织纪律、维护全党的统一和团结的角度来讲的,它是集中的过程,强调的是党的纪律性。因为,“没有统一纪律,没有民主集中制,没有民主或者没有集中都不行。”^[59] 中国共产党作为无产阶级政党必须要有铁的纪律,这是列宁主义民主集中制原则的初始之义。尤其是在革命战争年代,铁的纪律是团结和胜利的保障,所以毛泽东反复强调:“严肃党的纪律,坚决遵守民主集中制的组织原则。”^[60] “我们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。”^[61] “四个服从”是保证党内纪律必须得到真正遵守的铁则,任何时候都不得动摇。然而,历史上一些“左”右倾机会主义路线给党和人民的事业造成了自上而下的难以估量的损失。这就说明:在高度集中之下,必须有高度的民主加以节制和平衡,以使党不犯错误,至少不犯大的错误。

说到底,民主集中制所要调节的深层关系就是下级与上级的关系、地方与中央的关系、群众与领导的关系、人民与政府的关系、民主党派与执政党的关系。在中国特色社会主义和中国式现代化建设过程中,只要这些客观关系存在,民主集中制就不会过时。

注释:

[1] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日。

[2][15][34][41]《刘少奇选集》上卷,北京:人民出版社,1981年,第185、359、171、359页。

[3][11][12] 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)》第四册,北京:中央文献出版社,2011年,第268、521、522页。

[4][5][6][7][8][9][10][13] 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)》第五册,北京:中央文献出版社,2011年,第273、346、347、395、472、486、540、579页。

[14][38][39]《毛泽东文集》第八卷,北京:人民出版社,1999年,第294、294、290页。

[16][21][37][40][55][58][61]《毛泽东选集》第三卷,北京:人民出版社,1991年,第986、1057、899、995、985、821、1097页。

[17][22][36][48][49][50]《毛泽东选集》第二卷,北京:人民出版社,1991年,第529、677、663、383、347、529页。

[18]《毛泽东选集》第四卷,北京:人民出版社,1991年,第1349—1350页。

[19][20]《毛泽东文集》第五卷,北京:人民出版社,1996年,第137、136页。

[23][24]《周恩来选集》上卷,北京:人民出版社,1980年,第357、369页。

[25][26][27][28][29][30]《周恩来选集》下卷,北京:人民出版社,1984年,第13、266—267、92、393、122、389页。

[31][32][33][53][54]《刘少奇选集》下卷,北京:人民出版社,1985年,第157、432、364、364、158—159页。

[35]《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社,2014年,第3页。

[42]《邓小平文选》第一卷,北京:人民出版社,1994年,第225页。

[43]《毛泽东文集》第七卷,北京:人民出版社,1999年,第207页。

[44][60]《毛泽东文集》第二卷,北京:人民出版社,1993年,第396、60页。

[45]《周恩来论统一战线文选》,北京:人民出版社,1984年,第164页。

[46] 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第十册,北京:中央文献出版社,1994年,第485页。

[47] 胡新民:《毛泽东(一九五七年夏季的形势)的昨天与今天》,《党史博采(纪实)》2016年第12期。

[51]《毛泽东选集》第一卷,北京:人民出版社,1991年,第278页。

[52][59]《毛泽东文集》第三卷,北京:人民出版社,1996年,第398—399、337页。

[56]《邓小平文选》第二卷,北京:人民出版社,1994年,第141—142页。

[57] 胡耀邦:《在庆祝中国共产党成立六十周年大会上的讲话》,载中共中央文献研究室编:《三中全会以来重要文献选编》(下),北京:人民出版社,1982年,第869页。

〔责任编辑:刘 鏊〕