

新时期下如何巩固发展民主集中制

华生

摘要：民主集中制是党的基本组织制度。党的历史上民主集中制屡遭破坏的主要原因缘于它只是“基本原则”而没有发展成为可操作的程序和规范。因此，民主集中制的程序化和规范化是党建工作改革的核心。把党代表和基层领导的候选人提名权归还给基层党员，把党的各级领导机构候选人的提名权归还给同级党代表，是民主集中制程序化的关键一环，也是党的组织制度的重大变革。它将彻底动摇唯上不唯下不唯实的官本位制的基础，带来党内政治生态环境的根本改变。这是进城执政之后全党同志面临的一场已经迟来的大考。考得好坏决定了党的命运和国家的前途。

从革命党向执政党的转型

我们党从成立之初，就确立了立党为公的宗旨，为扫除内外的压迫、剥削，为使以工农群众为代表的大多数老百姓能够翻身过上好日子，浴血奋斗，身先士卒，赢得中国广大人民群众的信心和拥戴，无可争议地成为那个时代和人民的历史选择。建国执政之后，按照马克思主义的理论和借鉴苏联模式，建立了中国的社会主义经济政治制度，并在一片废墟和落后的农业国的基础上，设计和从事了大规模的经济建设，形成了国家工业化的基础框架。但是无庸讳言，在建国之后的很长时期中，我们党没有能够自觉地实行工作重心的转移，一直在以阶级斗争为中心，从而依靠一部分社会阶层和集团打倒另一部分阶层和集团的革命党，和以经济建设为中心，从而平衡不同阶层和利益集团要求、为所有有公民权的国民谋福利的执政党之间摇摆。这种摇摆，突出地表现为党对在社会主义制度建立起来之后中国社会主要矛盾的判断。如1956年党的第八次代表大会指出：“我们国内的主要矛盾，已经是人民对于建立先进的

工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾。”因此，“党和国家当前的主要任务，就是要集中力量解决这个矛盾，把我国尽快地从落后的农业国变为先进的工业国。”但仅仅一年之后，在党的八届三中全会上，党的领袖毛泽东又强调“在社会主义社会建成之前，无产阶级同资产阶级的斗争，社会主义道路同资本主义道路的斗争，始终是我国内部的主要矛盾。”结果，1958年5月召开的八大二次会议，刘少奇所作的工作报告中，既代表党正式提出了社会主义建设总路线的方针，又确认了这个阶级斗争的主要矛盾。进入建国的第二个5年，党的建设越来越变成寻找和批判党内外的革命对象、净化党的革命纯洁性的运动。而文化大革命的发动，更是把这种在党执政之后仍然不断搞革命，广泛发动阶级斗争，挖掘乃至制造党内斗争的对象、进行所谓无产阶级专政下继续革命的运动推到了极端。

在执政30年后，1978年末党的十一届三中全会，正式地实现了党的工作重心的转移，即从以阶级斗争为纲，转到以经济建设为中心，这奠定了我们党的建设从革命党向执政党转移的基础。以改革开放为标志，中国经济和社会出现了全面的勃兴。1990年代末，三个代表重要思想的提出，极大地拓展了党的执政基础和社会基础，是我们党从革命党向执政党转型的重大飞跃。新世纪以来强调以人为本、执政为民的科学发展观，是党全面和自觉地向执政党转型的明确标志。正是党的工作重心转移和党从革命党向执政党的自觉转型，使我们在建国60年之际，基本实现了党在执政初期提出的将中国从落后的农业国变为先进工业国的目标，并使中国近代几百年以来仁人志士的强国梦想，正在一步步成为现

实。今天，中华民族的伟大复兴，这个中国近代自丧权辱国以来多少代人的梦想，不仅在中国人，而且在全世界的眼中，第一次变得似乎那样触手可及。但也正是在这个时候，社会各方面的利益冲突和不平，群体性乃至民族性矛盾的激化，对党风和官员腐败的不满和愤慨，对党的执政能力提出了新的挑战。而正如中央反复强调的，提高党的执政能力，关键在于加强党的建设。那么，相对于社会从计划经济向市场经济转型，我们党从革命党向执政党的转型，党的建设本身需要哪些转型和改革，党的革命性即先进性如何不因执政掌权而褪色，就是本文要讨论的中心。

党组织建设的改革关乎党的生命

代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化前进方向，代表中国最广大人民的根本利益，是我们党的立党之本、执政之基、力量之源，也是很高的政治要求。在新的历史条件下，我们党如何始终做到三个代表，显然是党的建设要回答的首要问题。

做到三个代表，我们党就会立于不败之地，党的长期执政基础，也会牢不可撼。但是，这并不是说可以不经努力，自然实现。我们党有几千万党员，集中了中华民族的优秀儿女，凝结全党智慧，始终做到三个代表完全可能。这里的关键是要有能汇聚全党智慧、符合科学发展的组织机制。在这方面，我们有过沉痛的教训。在我们党执政60年的历史上，有过大跃进、人民公社化、吃公共大食堂运动那样损失惨重的经济错误，也有过文化大革命那样全局性的政治错误。这两个错误都延续数年，文

化大革命甚至延续了10年而不能得到及时纠正，使党的事业蒙受重大挫折。究其原因，从根本上说，就是因为党内生活极不正常，党内只有听从，不允许有质疑和争论。共产党员和党的领导干部在党的会议上发表批评甚或不同意见，都被粗暴地当做党的敌人进行残酷斗争，无情打击，使民主集中制遭到严重破坏。但是，民主集中制是我们党的基本组织制度，是把党员和全党组织成为统一整体的唯一纽带。如果它能被人为的随便破坏而长期无法纠正，那就反映了我们这个制度即党的组织制度的建设存在着重大的缺陷和漏洞，需要用科学发展观的指导来加以改革和健全。

从历史上看，民主集中制是我们党建党之初从苏联式共产党那里借鉴移植过来的组织原则。在党夺取政权的革命战争年代，党的历史上也出现过背离和破坏民主集中制原则导致革命事业遭受挫折的事件。但是一方面，当时我们党处在武装割据和地下斗争的时代，完善健全的民主生活和组织制度受到客观条件的限制，并不现实或可能。这样如毛泽东所说的共产党人不但要民主，尤其要集中，就是情势所然。另一方面，战争年代党的任何决策错误，都会立即为对手所用，让自己付出鲜血和生命的代价，因而在有强大对立面情况下容易较快地得到验证、认识和纠正。在我们党执政之后，本来健全组织制度和落实民主集中制原则的客观条件已经具备。但是，在革命战争年代逐步发展起来的对党的领袖人物个人权威的无条件维护和个人崇拜妨碍了我们党去正面提出和真正解决这个党的组织建设的核心问题。这是我们党在建国执政的前30年中走了很大弯路的组织制度原因。

鉴于文化大革命的惨痛教训，改革开放以来，我们党把反对任何形式的个人崇拜写进了党章，党的集体领导得到了加强，党内民主建设也有了很大进展。但是，党的组织制度尚无大的变化和改革：一把手负责制导致的一言堂和阿谀奉迎的现象在党内生活中还很普遍。在党的各级代表大会和全委会上，学习领会、支持表态、感恩颂扬者众多，而批评质询、政策争论、领导答辩者寡无；党的重大政策和人事问题不是在党的正式会议而是在非正式的范围里实质讨论和决定的传统还没有根本改变；眼睛向上、夸大成绩、掩盖问题，为保官、升官而大事化小、糊弄群众、粉饰太平的现象并非少数；集体领导下的责任不清形成的互相牵制和推诿时有发生；党内空气在一般情况下是正常的，但能否避免在特殊或危机情况下产生的个人权威或小集团活动对党的挟持和侵害还缺乏组织制度上的保证等等，凡此种种，都说明要在新的历史条件下，提高党的执政能力、巩固党的长期执政基础，必须改革党的组织建设工作，健全和完善民主集中制。

在我们党执政的历史上，乃至不少在国际上也取得过政权的共产党历史中，都有民主集中制遭到严重破坏的情况，使党严重脱离了群众，脱离了实际，许多甚至最终被人民所抛弃。其根本原因，在于共产党早期处于地下反对党时的民主集中制组织原则没有能在执政之后加以健全、完善和程序化。因而使民主集中制在党章中始终停留在仅仅作为一种“基本原则”，没有进化为对事不对人的“组织程序”和“工作规范”，从而留下了很大的人为操作空间。这样，原则没有成为好的制度，这是造成邓小平所说没有好制度，好人也会走向反面的原因。比如，民主集

中制原则没有规定：一级党组织的领导人选是由同级或上级领导提名，还是由该级党员或党代表提名；提名是等额即指定的还是差额的；差额与否和比例大小是可以随意自选还是有严格程序规定的；主要领导职务是等额还是差额选举；候选人是否或可以作什么样的自我介绍与宣传；候选人是否需要和如何接受代表质询；如此等等。显然，随着这些没有明确的程序“细则”或惯例不同，可以产生对下负责和对上负责完全不同性质的体制，可以产生出有充分民主基础的集中统一，也可产生没有民主基础、完全受制于个别主要领导个人偏好和能量的集中统一。所以我们看到，正是由于缺乏可操作的规范和受监督的严密组织程序，在“基本原则”转为实际运作时存在严重的系统漏洞，使党在民主集中制受到破坏或扭曲时没有能力去纠正、防范和保护自己。

民主集中制作为共产党的基本组织制度，强调的是在高度民主从而能够凝聚全党智慧同时的高度集中，使党能够成为统一的战斗整体。党内民主是党的生命，在共产党是唯一执政党的中国也是国家的生命。现代民主的唯一可能形式是代表制。因此，民主的生命是代表和候选人的对下负责，即其提名和任职是选举人而不是上级领导决定的。我们党的民主集中制实行的是个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央的代表制。这样，民主集中制成败的关键就在于代表的真实性。民主集中制从原则转化为程序也就全部在于保证各级党代表和领导候选人产生是党员这个主体而不仅是个别领导人意志的单方面体现。显然，由党的同级往往是上级领导机关决定党代表名额分配和提名领导候选人的传统实践存在着方向性的误导。因为它把党的各级领导

机构对同级党员或党代表大会负责变为对其上级领导负责，从而将民主集中制的本末颠倒，抽掉了党员及党代表的主体地位，把民主基础上的集中变成了以集中领导意见为基础再去走一下民主的形式。这样党内民主这个党的生命就不可能有可靠保障。我们党在文化大革命中举行的第九次代表大会就是这类情况的一个典型：尽管在形式上具有党内民主和选举的合法过程，但由于出席大会的各地代表、中央领导机构及决策机构的候选人名单全部是按照上层领导的意见和意图去层层安排准备的，因此党的这次代表大会所作出的决议和中央领导机构的大换班、大清洗并不能代表广大党员和干部的真实意愿。这样的民主集中制就蜕变为只有民主外表点缀的集中制。而在党内的个人绝对权威和个人崇拜逐步退出历史舞台之后，候选人提名的暗箱操作、政治角力、招呼面子和安排平衡又很容易成为新的官场腐败的重要土壤。显然，把党代表和基层领导的候选人提名权归还给基层党员，把党的各级领导机构候选人的提名权归还给同级党代表，是民主集中制程序化的关键一环，也是党的组织制度的重大变革。它将彻底动摇唯上不唯下不唯实的官本位制的基础，带来党内政治生态环境的根本改变。这是因为候选人产生机制的民主化是党内民主的核心，也是马克思高度讴歌的他亲眼所见的唯一无产阶级政权——巴黎公社的原则和真髓，是共产党人的宗旨和理想的题中应有之义，也是真正动员、组织和凝聚全党的保证。迈好了这一步，我们党提出的以党内民主带动人民民主的目标，就高屋建瓴，人心所向。

党代表和领导候选人提名权的改革，一旦成为党的共识，将成为我

们党自工作重心转移即经济改革以来启动政治改革的伟大里程碑。正因为如此，它就和经济改革一样，不是一次或一组行动，不应也不可能一蹴而就，而需要周密计划，完善程序，试点展开，循序渐进。这里的关键在于明确改革的方向。在实施步骤上，可以双轨推进，从扩大差额选举起步，逐步扩大党员代表提名、减少领导提名。要设计、试验和完善公正、严密的规则和程序，确保提名和选举过程中的公开性和公正性，防范可能的非法活动和违规行为，确保改革能增进而不是削弱党的执政能力。

应当看到，近年来党内民主已经在迈开步伐，主要是实行差额选举、重大政策和人事任命的全委会票决、党代表常任制的探索以及干部推荐、晋升时不公布结果的海选摸底。海选摸底，由于往往是在同一或相近级别的官员中进行，它的本来就不公开的参考价值更多反映的是“官意”而非“民意”，并不有利于那些不善于关系不见喜于同僚的干部。党代表常任制难以推进的主要原因，是因为现有的代表产生就不是党员自己报名、提名而是领导决定的，其代表性本身就自然存疑，何况现在党的全委会的委员们也只是一年参加一、二次会，并没有“常任”的情况下，党代表的常任当然就更显得形式多于内容。而差额选举一般差额比例很小，又仅限于一般委员而不是大家还多少有所了解的主要领导岗位人选。同时在差额和票决时，由于代表或委员们一般并不熟悉候选人的情况，仅靠一个简单的任职经历介绍，既无候选人各方面的全面评价包括个人及家庭财产状况的说明，候选人本人又没有机会去向选举人介绍自己的情况和任职理念以及回答选举人的各种可能的质询，这样的

差额和票决，就会受太多偶然因素的影响而大大影响其功效，从而容易引起人们对改革的疑虑和保留。而党员代表来自党的各个层面，他们的提名，由于并不代表组织和领导，上述的每一个过程显然必不可少。同时，党员代表能够真正拥有领导干部候选人提名权、质询权、投票决定权，将反过来大大提高党代表产生过程的参与性、竞争性和责任感，从而在根本上强化千千万万普通党员的主体作用。这样党内民主的起步就能更加规范、全面和公正，更容易见到成效。党的力量就会倍增，党的集中统一就会因有空前广泛的基础而更加强大有力。

可以肯定，正因为党内民主是党的生命，而党代表和领导候选人提名权的归位是党内民主的基石，是发挥党员主体作用的根本，因此这项改革必然是我们党的一个伟大而又空前艰巨的建设工程。因为我们党毕竟植根于中国这样一个缺乏民主传统和民主训练的国家，即使党代表和领导候选人提名的任何松动，还不要说全面归位，都是党内政治生活的重大变革，各种拉帮拉票甚至贿选活动都可能产生。显然，区分和划清正当的推举候选人和参选竞争与包装拉票乃至投桃报李的贿选界限，创造、发展出一整套党内民主和党内参选竞争公正严密的程序，决非易事，也不可能一步到位。而党内形成新的民主生活空气和文化，肯定也需要一个相当的过程。候选人提名权改革的试点和总结的过程，就是一个学习民主的过程。我们需要在这个过程中将党内乃至社会上的民主要求释放和疏导到建立有效的民主程序上来。同时也让大家认识到，党内民主的实现不是一个领导决策的简单口号或规则改变，而需要全党逐步学会在一整套新的制度、规则乃至文化氛围中生活而又不失战斗力。这是进

城执政之后全党同志面临的一场已经迟来的大考。考得好坏决定了党的命运和国家的前途。

（作者：燕京华侨大学校长）