

习近平关于民主集中制重要论述的 核心要义和实践意蕴*

董德兵

【内容提要】党的十八大以来，习近平继承和发扬马克思主义经典作家关于民主集中制重要思想，总结运用无产阶级政党尤其是中国共产党百年历史践行民主集中制的经验教训，针对贯彻落实民主集中制存在的突出问题，深刻阐明了民主集中制的本质属性、功能定位和落实路径，是对“新时代建设什么样的长期执政的马克思主义政党、怎样建设长期执政的马克思主义政党”的深刻回答。习近平关于民主集中制重要论述为新时代坚持和完善民主集中制指明了方向：必须以思想教育为先导，增强贯彻民主集中制的自觉性；以发扬民主为基础，激发践行民主集中制的积极性；以正确集中为核心，确保贯彻民主集中制的规范性；以从严监督为保障，提高贯彻民主集中制的实效性。

【关键词】民主集中制 核心要义 “两个维护”

作者简介：董德兵（1983-），中国浦东干部学院教学研究部教授（上海 201204）。

民主集中制是我们党的根本组织制度和领导制度，是党的群众路线在党的生活中的运用，是党内政治生活正常开展的重要制度保障。党的十九届六中全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出：“治理好我们这个世界上最大的政党和人口最多的国家，必须坚持党的全面领导特别是党中央集中统一领导，坚持民主集中制，确保党始终总揽全局、协调各方。”^①党的十八大以来，习近平站在新的历史起点上，聚焦党和国家事业发展战略全局，围绕新时代“民主集中制是什么”“为什么要坚持和完善民主集中制”“如何坚持和完善民主集中制”等一系列重大理论和实践问题，提出了许多具有原创性的重要思想、重大论断和重大要求，为新时代坚持和完善民主集中制、把党的建设得更加坚强有力提供了根本遵循，指明了具体路径。

一、习近平关于民主集中制重要论述的生成背景

党的十八大以来，中国共产党以伟大自我革命引领伟大社会革命，“涵盖领域的广泛性、触及利益格局调整的深刻性、涉及矛盾和问题的尖锐性、突破体制机制障碍的艰巨性、进行伟大斗争形势的复杂性都是前所未有的”^②。世情、国情和党情发生的深刻变化都在客观上要求加强民主集中制建设，保持政治定力，发挥制度优势，有效应对风险挑战，从而实现党和国家长治久安。

* 本文系国家社科基金一般项目“习近平关于党的建设重要论述对马克思主义政党理论的原创性贡献研究”（19BDJ004）、上海市哲学社会科学项目“具有许多新的历史特点的伟大斗争研究”（2018FZX018）的阶段性成果。

① 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，北京：人民出版社，2021年，第65页。

② 习近平：《在全国组织工作会议上的讲话》，北京：人民出版社，2018年，第9-10页。

1. 有效应对世界百年未有之大变局的客观需要

改革开放以来，中国共产党坚持独立自主的和平外交政策，为党和国家各项事业顺利发展营造了良好外部环境，为人类进步事业作出重大贡献。当前，“各国相互联系、相互依存的程度空前加深，人类生活在同一个地球村里，生活在历史和现实交汇的同一个时空里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体”^①。中国特色社会主义进入新时代，人类正处在一个特殊的历史时期，世界正经历百年未有之大变局，新冠肺炎疫情全球大流行使这个大变局加速演变，“两制”之争日趋激烈，美国等西方国家遏制中国发展的战略目标并未改变，并不断变化手法丑化、矮化、分化中国共产党和社会主义制度，国际格局深刻调整、深度动荡，传统安全和非传统安全相互交织，单边主义、保护主义上升，文化冲突、地缘纠纷等不稳定不确定因素明显增多，“我们将面对更为复杂多变的外部环境”^②。与此同时，和平与发展的时代主题没有改变。“这场疫情再次说明，人类命运休戚与共，各国利益紧密相连，世界是不可分割的命运共同体。”^③ 习近平指出：“对困难和挑战、阻力和变数，我们既不能遮掩回避、视而不见，也不能惊慌失措、乱了阵脚。”^④ 面对复杂严峻的国际形势和前所未有的外部风险挑战，我们必须始终保持清醒政治头脑，坚定政治定力，牢固树立“四个自信”，坚持和加强作为“党的根本组织制度和领导制度”^⑤的民主集中制建设，才不会在根本性、原则性问题上犯战略性、颠覆性错误，才能为实现党的历史使命提供正确引领和强大支撑。

2. 实现中华民族伟大复兴的现实要求

在中国共产党的坚强领导下，经过百年奋斗，中华民族实现了从大幅落后于时代到大踏步赶上时代、再到引领时代的历史性飞跃，成功地把中国特色社会主义推进到了新时代，“中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，实现中华民族伟大复兴进入了不可逆转的历史进程”^⑥。纵观世界各国、各个民族现代化探索史，“没有一个国家、民族的现代化是顺顺当当实现的”^⑦。“新时代坚持和发展中国特色社会主义是一场艰巨而伟大的社会革命，各种敌对势力绝不会让我们顺顺利利实现中华民族伟大复兴”^⑧，“必须准备付出更为艰巨、更为艰苦的努力”^⑨。当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，“但机遇和挑战都有新的发展变化”^⑩，面对“把握新发展阶段，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，推动高质量发展，统筹发展和安全”^⑪的复杂形势和繁重任务，全党必须清醒认识到，“这场具有许多新的历史特点的伟大斗争”已经到了“船到中流浪更急、人到半山路更陡”^⑫的时候。踏上实现第二个百年奋斗目标新的赶考之路，必然存在各种难以预料的风险挑战。在这个关键时期，我们更要加强民主集中制建设，把全党全社会团结成“一块坚硬的钢铁”^⑬，形成

① 《习近平谈治国理政》第1卷，北京：外文出版社，2018年，第272页。

② 习近平：《在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话》，北京：人民出版社，2020年，第5页。

③ 《习近平在亚太经合组织第二十七次领导人非正式会议上的讲话》，北京：人民出版社，2020年，第2页。

④ 习近平：《在基层代表座谈会上的讲话》，北京：人民出版社，2020年，第5页。

⑤ 《习近平关于全面从严治党论述摘编》，北京：中央文献出版社，2016年，第24-25页。

⑥ 习近平：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2021年，第7页。

⑦ 习近平：《在基层代表座谈会上的讲话》，北京：人民出版社，2020年，第5页。

⑧ 习近平：《以史为鉴、开创未来 埋头苦干、勇毅前行》，《求是》2022年第1期。

⑨ 习近平：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2021年，第17页。

⑩ 《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》，北京：人民出版社，2020年，第6页。

⑪ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，北京：人民出版社，2021年，第25页。

⑫ 习近平：《牢记初心使命，推进自我革命》，《求是》2019年第15期。

⑬ 习近平：《以史为鉴、开创未来 埋头苦干、勇毅前行》，《求是》2022年第1期。

“治国理政的强大合力”^①，激发和凝聚起全体人民为中华民族伟大复兴奋斗的磅礴力量。

3. 把党建设得更加坚强有力、实现长期执政的应有之义

党的十八大以来，针对“管党治党一度宽松软带来党内消极腐败现象蔓延、政治生态出现严重问题，党群干群关系受到损害，党的创造力、凝聚力、战斗力受到削弱”^②等突出问题，以习近平同志为核心的党中央继承和发展马克思主义政党学说，紧紧围绕“建设什么样的长期执政的马克思主义政党、怎样建设长期执政的马克思主义政党”这个重大时代课题，总结运用党的百年奋斗历史经验，始终坚持和加强党的全面领导，坚定不移推进全面从严治党，“刹住了一些多年未刹住的歪风邪气，解决了许多长期没有解决的顽瘴痼疾，清除了党、国家、军队内部存在的严重隐患，管党治党宽松软状况得到根本扭转”^③，给出了跳出治乱兴衰历史周期率的“第二个答案”^④，党在自我革命中更加坚强。同时也要看到，在长期执政条件下，“各种弱化党的先进性、损害党的纯洁性的因素无时不有，各种违背初心和使命、动摇党的根基的危险无处不在”^⑤，党内存在的政治不纯、思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题尚未得到根本解决，“四种考验”“四种危险”依然复杂严峻，党的自我革命任重而道远。在新的征程上，“我们必须按照新时代党的建设总要求，以政治建设为统领，始终坚持和发扬民主集中制，不断增强全党团结统一和创造活力，不断提高全党执政本领，把党建设得更加坚强、更加有力”^⑥，“确保党不变质、不变色、不变味，确保党在新时代坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心”^⑦。

二、习近平关于民主集中制重要论述的核心要义

党的十八大以来，习近平站在新的历史起点上，统揽中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，积极探索民主集中制的时代内涵，提出了许多具有创见的新观点新论断新要求，是对“新时代建设什么样的长期执政的马克思主义政党、如何建设长期执政的马克思主义政党”的全新回答，标志着以习近平同志为核心的党中央对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律的认识发展到了新阶段，上升到了新境界。

1. 深刻揭示民主集中制的本质属性

围绕“民主集中制是什么”的根本问题，习近平着眼于加强和改善党的领导、发挥整体治理效能、完善党内监督体系等方面，强调“民主集中制是我们党的根本组织原则和领导制度”“民主集中制是中国国家组织形式和活动方式的基本原则”“坚持民主集中制是强化党内监督的核心”等，深刻揭示了民主集中制的本质属性。

民主集中制是党的根本组织原则和领导制度。《中国共产党章程》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。”^⑧党的十八大以来，习近平从“组织制度和鲜明标志”的高度深刻阐述了民主集中制的本质属性。2013年9月，习近平在参加河北省省委常委班子专题

① 《毫不动摇坚持和完善人民代表大会制度 坚持走中国特色社会主义政治发展道路》，《人民日报》2014年9月6日。

② 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，北京：人民出版社，2021年，第26页。

③ 《坚持严的主基调不动摇 坚持不懈把全面从严治党向纵深推进》，《人民日报》2022年1月19日。

④ 习近平：《以史为鉴、开创未来 埋头苦干、勇毅前行》，《求是》2022年第1期。

⑤ 习近平：《牢记初心使命，推进自我革命》，《求是》2019年第15期。

⑥ 参见习近平：《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2018年，第35页。

⑦ 习近平：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2021年，第19-20页。

⑧ 《中国共产党章程》，北京：人民出版社，2017年，第15页。

民主生活会时指出：“我们党有什么法宝可以保证党的创造力、凝聚力、战斗力，保证党的团结统一？……我认为，坚持民主集中制，开展批评和自我批评，严格党内生活，加强党的团结统一，是其中很重要的法宝。这是我们党长期坚持的优良传统，也是我们党区别于其他政党的鲜明标志。”^①他还指出：“民主集中制是领导班子的根本工作制度，是党的根本组织制度和领导制度。”^②2018年底，习近平在中央政治局民主生活会上发表的重要讲话中再次强调：“民主集中制是我们党的根本组织原则和领导制度，是马克思主义政党区别于其他政党的重要标志。”^③这些重要论述，鲜明指出了民主集中制之于马克思主义政党、之于中国共产党的独特标识性意义，深刻揭示了民主集中制的本质属性。

民主集中制是中国国家组织形式和活动方式的基本原则。党的十八大以来，习近平从国家组织形式和活动方式的基本原则的高度，深刻揭示了民主集中制的独特属性。首先，“民主集中制是中国特色社会主义民主政治的鲜明特点”^④，“是中国国家组织形式和活动方式的基本原则”^⑤。2012年12月5日，习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中指出：“我们要按照宪法确立的民主集中制原则、国家政权体制和活动准则，实行人民代表大会统一行使国家权力，实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调，保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责，保证国家机关统一有效组织各项事业。”^⑥2014年9月5日，习近平在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中指出，“我们要坚持和完善民主集中制的制度和原则，促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合”^⑦。“人民代表大会统一行使国家权力，全国人民代表大会是最高国家权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。”^⑧

其次，不仅国家机构按照民主集中制原则来设置，而且国家机构的活动方式也实行民主集中制。这就意味着，在同级国家机构中，国家权力机关居于主导地位。2021年10月，习近平在中央人大工作会议上的重要讲话中强调，“坚持人民通过人民代表大会统一行使国家权力，各级人民代表大会由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；各级国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对人大负责，受人大监督；实行决策权、执行权、监督权既合理分工又相互协调，保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责”^⑨。

最后，我国国家制度实行民主集中制原则，具体体现为党的集中统一领导。这是由社会主义国家的性质决定的，也是民主集中制的重要内容。习近平指出，民主集中制是我国国家制度的突出特点。“在党的领导下，各国家机关是一个统一整体，既合理分工，又密切协作，既充分发扬民主，又有效进行集中”^⑩，“坚持在党中央统一领导下，充分发挥地方主动性和积极性，保证国家统一高效组织推进各项事业，克服了议而不决、决而不行、行而不实等不良现象，避免了相互掣肘、效率低下的弊端”^⑪。正是按照民主集中制原则，中国共产党才能把国家治理体系诸方面凝聚起来，“形成治国

① 《习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编》，北京：党建读物出版社、中央文献出版社，2014年，第48页。

② 《习近平关于全面从严治党论述摘编》，北京：中央文献出版社，2016年，第24-25页。

③ 《树牢“四个意识” 坚定“四个自信” 坚决做到“两个维护” 勇于担当作为 以求真务实作风把党中央决策部署落到实处》，《人民日报》2018年12月27日。

④ 《习近平关于全面从严治党论述摘编》，北京：中央文献出版社，2016年，第25页。

⑤ 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月6日。

⑥ 《习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》，《人民日报》2012年12月5日。

⑦ 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月6日。

⑧ 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月6日。

⑨ 习近平：《在中央人大工作会议上的讲话》，《求是》2022年第5期。

⑩ 习近平：《坚持、完善和发展中国特色社会主义国家制度与法律制度》，《求是》2019年第23期。

⑪ 习近平：《在中央人大工作会议上的讲话》，《求是》2022年第5期。

理政的强大合力，切实防止出现相互掣肘、内耗严重的现象”^①。

坚持民主集中制是强化党内监督的核心。党的十八大以来，习近平把民主集中制视为中国共产党百年历史中形成并传承下来的优良传统和最重要的政治纪律、政治规矩，反复强调以民主集中制为核心来强化党内监督，以强化党内监督推进民主集中制的贯彻落实，从而为推动全面从严治党向纵深发展提供重要支撑。2013年1月，习近平在十八届中央纪委二次全会上的讲话中指出：“要加强对一把手的监督，认真执行民主集中制，健全施政行为公开制度，保证领导干部做到位高不擅权、权重不谋私。”^②这就明确把贯彻执行民主集中制作为党内监督的重点和难点——“一把手”监督——的重要内容。2016年1月12日，习近平在十八届中央纪委六次全会上的讲话中指出：“坚持民主集中制是强化党内监督的核心……不能‘你有你的关门计，我有我的跳墙法’。强化党内监督，必须坚持、完善、落实民主集中制，把民主基础上的集中和集中指导下的民主有机结合起来，把上级对下级、同级之间以及下级对上级的监督充分调动起来，确保党内监督落到实处、见到实效。”^③2016年9月，习近平在中央政治局会议上的讲话中指出：“党内监督要贯彻民主集中制，依规依纪进行，强化自上而下的组织监督，改进自下而上的民主监督，发挥同级相互监督作用。”^④党的十八届六中全会明确提出，“党内监督的主要内容是遵守党章党规和国家宪法法律，维护党中央集中统一领导，坚持民主集中制，落实全面从严治党责任，落实中央八项规定精神，坚持党的干部标准，廉洁自律、秉公用权，完成党中央和上级党组织部署的任务等情况”^⑤。党的十八届六中全会修订通过的《中国共产党党内监督条例》贯彻习近平关于民主集中制的重要论述，将“坚持民主集中制，严肃党内政治生活，贯彻党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会原则情况”^⑥纳入党内监督内容，强调“党内监督必须贯彻民主集中制，依规依纪进行”^⑦。不难看出，习近平不仅指明了党内监督的一个重要方面就是各级党组织和党员干部践行民主集中制的情况，同时也明确了坚持民主集中制是开展党内监督的基本原则和根本要求。

2. 深刻阐明民主集中制的功能地位

围绕“为什么要坚持和完善民主集中制”这个问题，习近平从历史、理论和现实三个维度，强调“党在长期实践中逐步形成了包括民主集中制等为主要内容的党内政治生活基本规范”“民主集中制是群众路线在党和国家政治生活中的运用”“这项制度是科学合理而又有效率的制度”等，进一步明确了民主集中制的重要作用。

民主集中制是党内政治生活的基本规范。作为正确规范党内政治生活、处理党内关系的基本准则，民主集中制确保了党内政治生活的正常开展，确保了党章原则性规定的具体化、制度化和规范化。2012年6月28日，习近平指出，“民主集中制……正确规范了党内政治生活、处理党内关系的基本准则”^⑧。2014年5月9日，习近平在参加河南省兰考县委常委班子专题民主生活会时的讲话中指出：“要坚持按民主集中制原则处理党内组织和组织、组织和个人、同志和同志、集体领导和个

① 《毫不动摇坚持和完善人民代表大会制度 坚持走中国特色社会主义政治发展道路》，《人民日报》2014年9月6日。

② 习近平：《更加科学有效地防治腐败 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入》，《人民日报》2013年1月23日。

③ 习近平：《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》，《人民日报》2016年5月3日。

④ 《讨论拟提请十八届六中全会审议的文件》，《人民日报》2016年9月28日。

⑤ 《中共十八届六中全会在京举行》，《人民日报》2016年10月28日。

⑥ 《中国共产党党内监督条例》，北京：人民出版社，2016年，第3-4页。

⑦ 《中国共产党党内监督条例》，北京：人民出版社，2016年，第2页。

⑧ 《十七大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，2013年，第1023页。

人分工负责等重要关系，发扬党内民主、增进党内和谐，实行正确集中、维护党的团结统一。”^① 2014年10月，习近平在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话中指出：“党内组织和组织、组织和个人、同志和同志、集体领导和个人分工负责等重要关系都要按照民主集中制原则来设定和处理，不能缺位错位、本末倒置。”^② 2016年6月，习近平在十八届中央政治局第33次集体学习时的讲话中指出，民主集中制是党内政治生活的基本规范之一。“严肃党内政治生活是一篇大文章。其中最重要的是围绕坚持党的政治路线、思想路线、组织路线、群众路线，坚持和完善民主集中制、严格党的组织生活等重点内容，集中解决好突出问题。”^③ 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》，强调在党的政治生活中必须坚持民主集中制原则，指出它是党内政治生活正常开展的重要制度保障。“坚持集体领导制度，实行集体领导和个人分工负责相结合，是民主集中制的重要组成部分，必须始终坚持，任何组织和个人在任何情况下都不允许以任何理由违反这项制度。”^④ 这充分体现了以习近平同志为核心的党中央对民主集中制建设的高度重视和战略思考，对于新时代严肃和规范党内政治生活具有十分重要的意义。

民主集中制是党的群众路线在党和国家政治生活中的运用。马克思主义政党理论认为，无产阶级政党的全部任务就是全心全意为人民服务；党对人民群众的领导作用，就是给人民群众指出正确的前进方向，帮助人民群众自己动手创造美好生活。同时，党的领导工作的正确方法，就是将群众意见集中起来，再到群众中去宣传解释，在群众中坚持下去，落实到行动上，并在群众中检验这些意见是否正确。党的群众路线与民主集中制紧密相连意味着，党的工作的各项领域、各个方面以及工作全过程，都要践行群众路线，依据民主集中制形成各种制度、规则和程序。习近平曾举例说：“党的代表大会报告、党的全会文件、党的重要文件和重大决策、政府工作报告、重大改革发展举措等，都要在党内一定范围征求意见，有的不止征求一次，还要征求两次、三次。党和国家工作的重大决策部署，在听取各方面意见和建议后，最后的决定权在党中央，只此一家，别无分店。”^⑤ 历史表明，党和人民群众的关系，是与党自身的状况密切相连的。党能否与人民群众建立起正确的关系，党的群众路线贯彻落实情况的好坏，很大程度上取决于民主集中制的实行状况。认真实行民主集中制，是党坚持实事求是和贯彻群众路线组织上和制度上的保证，是实现党的正确领导的组织保证。

民主集中制是科学合理而又有效率的制度。民主集中制把充分发扬党内民主和正确实行集中有机统一起来，既可以最大限度激发全党创造活力，又可以统一全党思想和行动，形成推动党和国家事业发展的强大合力，有效防止和克服议而不决、决而不行、行而不实的分散主义、本位主义，“是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”^⑥。2014年8月，习近平在听取兰考县和河南省党的群众路线教育实践活动情况汇报时指出：“我们党通过坚持民主集中制、严明党的纪律、开展批评和自我批评等来发现和解决自身存在的矛盾和问题，是最主动、最有效的。”^⑦ 2018年12月，习近平在中央政治局民主生活会上再次强调：“这项制度把充分发扬党内民主和正确实行集中有机结合起来，既可以最大限度激发全党创造活力，又可以统一全党思想和行动，

① 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，北京：中国方正出版社、中央文献出版社，2016年，第45页。

② 习近平：《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》，《人民日报》2014年10月9日。

③ 《习近平关于全面从严治党论述摘编》，北京：中央文献出版社，2016年，第40页。

④ 《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，北京：人民出版社，2016年，第22-23页。

⑤ 《习近平新时代中国特色社会主义思想学习问答》，北京：学习出版社、人民出版社，2021年，第450页。

⑥ 《十七大以来重要文献选编》，北京：中央文献出版社，2013年，第1023页。

⑦ 习近平：《做焦裕禄式的县委书记》，北京：中央文献出版社，2015年，第63页。

有效防止和克服议而不决、决而不行的分散主义，是科学合理而又有效率的制度。”^① 习近平这个重要论断充分阐明了民主集中制制度优势的深厚政治基础、理论基础和实践基础。说它科学，是因为这一制度将民主和集中两个看似冲突的东西统一起来，体现了对立统一规律。说它合理，是因为这一制度正确地规范了个人与组织、少数与多数、下级组织与上级组织、领导与群众、权力与监督等关系，而且规定凡属重大问题的讨论决定都必须实行少数服从多数的原则，防止和反对个人决定重大问题。也就是说，按照多数人的利益、智慧和愿望来决定问题、作出决策，充分体现了人民群众的意志和利益，反映了社会主义民主的本质特征，即人民当家作主的事实。说它有效率，是因为民主集中制不仅可以保障党和政府的领导权威和领导作用，还有利于统筹兼顾各方面利益诉求，弥合彼此分歧，凝聚社会力量，最大限度地调动、组织和运用各种社会资源，使党和政府各项决策部署得到迅速有效的贯彻执行，从而提高治理效率。

3. 深刻指明贯彻民主集中制的具体路径

党的十八大以来，围绕“如何坚持和完善民主集中制”，习近平从示范引领、完善制度、作风保障、突出问题等方面，深刻阐述了坚持和完善民主集中制的具体路径，为新时代加强民主集中制建设指明了方向。

第一，抓住“关键少数”。贯彻执行民主集中制，必须抓住各级领导干部尤其是党的高级领导干部这个“关键少数”。2013年11月15日，习近平在党的十八届一中全会上指出：“民主集中制贯彻得怎么样，关键看高级干部做得怎么样。”^②“执行民主集中制，一把手以身作则很关键。”^③党的十八大以来，习近平在多个场合要求中央政治局同志“必须模范执行民主集中制”^④，“在坚持民主集中制方面成为全党典范”^⑤，“带头贯彻执行民主集中制”^⑥。“贯彻执行民主集中制是全党的共同政治责任，首先是各级领导干部特别是中央政治局的同志的责任，大家要发挥表率作用。”^⑦习近平强调，各级领导干部尤其是党的高级干部要自觉做坚持民主集中制的表率，发挥率先垂范作用，从而抓住了贯彻民主集中制的重点对象和关键所在。

第二，完善制度体制。制度问题更具有稳定性、根本性、长远性。习近平强调，“要严格执行党章关于民主集中制的各项规定，并落实到制度决策选人用人等领导工作各个环节。”^⑧2013年6月28日，习近平在全国组织工作会议上指出：“要发扬党内民主，营造民主讨论的良好氛围，鼓励讲真话、讲实话、讲心里话，允许不同意见碰撞和争论，同时善于进行正确集中，防止议而不决、决而不行。”^⑨党的十八届三中全会把坚持和完善民主集中制，进一步健全和完善党内民主制度体系作为党的组织制度改革的重点加以强调^⑩。党的十八届六中全会强调：“党内民主是党的生命，是党内政治生活积极健康的重要基础。党内决策、执行、监督等工作必须执行党章党规确定的民主原则和

① 《树牢“四个意识” 坚定“四个自信” 坚决做到“两个维护” 勇于担当作为 以求真务实作风把党中央决策部署落到实处》，《人民日报》2018年12月27日。

② 《党的群众路线教育实践活动学习文件选编》，北京：党建读物出版社，2013年，第13页。

③ 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第353页。

④ 《对照检查践行“三严三实”情况 讨论研究加强党风廉政建设措施》，《人民日报》2015年12月30日。

⑤ 《对照贯彻落实党的十八届六中全会精神 研究加强党内政治生活和党的监督措施》，《人民日报》2016年12月28日。

⑥ 《中央政治局同志向党中央和习近平总书记述职》，《人民日报》2018年3月22日。

⑦ 《树牢“四个意识” 坚定“四个自信” 坚决做到“两个维护” 勇于担当作为 以求真务实作风把党中央决策部署落到实处》，《人民日报》2018年12月27日。

⑧ 习近平：《认真学习党章 严格遵守党章》，《人民日报》2012年11月20日。

⑨ 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第352页。

⑩ 《审议〈深化党的建设制度改革实施方案〉、〈中央管理企业负责人薪酬制度改革方案〉、〈关于合理确定并严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出的意见〉、〈关于深化考试招生制度改革的实施意见〉》，《人民日报》2014年8月30日。

程序，任何党组织和个人都不得压制党内民主、破坏党内民主。中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会和党的各级委员会作出重大决策部署，必须深入开展调查研究，广泛听取各方面意见和建议。必须尊重党员主体地位、保障党员民主权利，落实党员知情权、参与权、选举权、监督权，保障全体党员平等享有党章规定的党员权利、履行党章规定的党员义务，坚持党内民主平等的同志关系，任何党组织和党员不得侵害党员民主权利。畅通党员参与讨论党内事务的途径，拓宽党员表达意见渠道，营造党内民主讨论的政治氛围。”^①党的十九大报告指出：“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。”^②党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》强调：“坚持民主集中制，完善发展党内民主和正确集中的相关制度，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力。”^③在一系列制度的保证下，党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央严格执行民主集中制，深入开展调查研究，广泛听取各方面意见，凝聚全党智慧、顺应人民期待，确定了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标，对新时代推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程作出了全面部署。正是由于有民主集中制的制度保证，各项战略目标和部署要求才能顺利实现。

第三，弘扬良好作风。民主集中制既是党在百年历程中形成的优良传统和工作惯例的重要组成部分，又与党的其他优良传统相辅相成、相互促进。党的十九届六中全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》将“民主集中制”作为党在革命战争时期形成的优良传统之一加以强调：“在革命斗争中，党弘扬坚持真理、坚守理想，践行初心、担当使命，不怕牺牲、英勇斗争，对党忠诚、不负人民的伟大建党精神，实施和推进党的建设伟大工程，提出着重从思想上建党的原则，坚持民主集中制，坚持理论联系实际、密切联系群众、批评和自我批评三大优良作风，形成统一战线、武装斗争、党的建设三大法宝”^④。习近平指出，“批评和自我批评是解决党内矛盾的有力武器。全党同志特别是各级领导干部要增强党性，本着对自己、对同志、对党高度负责的精神，大胆使用、经常使用这个武器，使之越用越灵、越用越有效，以此促进民主集中制的贯彻执行”^⑤，“要坚持党内政治生活准则，全面贯彻执行民主集中制，时时处处讲原则、按原则办事”^⑥。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终坚持和发展党内民主，认真倾听群众的呼声、意见和要求，按照党章规定的组织程序决定党和国家的重大问题，制定的路线、方针和政策，合乎我国历史发展的要求，合乎广大人民群众的利益，有力推进了科学决策、民主决策、依法决策，在坚持民主集中制方面成为全党典范，从而成功地把中国特色社会主义推进到新时代。

第四，突出问题。这些年来，各级领导班子都有不少议事规则，领导干部也大都懂得民主集中制的基本道理和要求，但家长制、一言堂的现象和议而不决、决而不行的现象在一些班子屡屡出现。习近平指出：“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

① 习近平：《中共十八届六中全会在京举行》，《人民日报》2016年10月28日。

② 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。

③ 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件选编》，北京：人民出版社，2019年，第26页。

④ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，北京：人民出版社，2021年，第7-8页。

⑤ 《坚持用好批评和自我批评的武器 提高领导班子解决自身问题能力》，《人民日报》2013年9月26日。

⑥ 习近平：《保持战略定力增强发展自信 坚持变中求新变中求进变中突破》，《人民日报》2015年7月19日。

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。”^①“既有发扬民主不够导致的主要领导独断专行的问题,也有正确集中不够造成的领导班子软弱无力的问题,相对来说,前者更为突出一些。”^②这两种情形都会严重影响民主集中制的贯彻执行。在分析现象的基础上,习近平把贯彻民主集中制存在的问题高度凝练概括为“发扬民主不够、正确集中不够、开展批评不够、严肃纪律不够”^③四个方面,极具现实针对性。

综上所述,习近平关于民主集中制的重要论述,内涵深刻,寓意深远,对于新时代认识和把握民主集中制的深刻逻辑、内涵要旨和实践指向提供了基本遵循。第一,要从党的性质、任务和历史使命出发,来理解民主集中制的意义以及民主和集中之间的相互关系。如果脱离这个根本点,去抽象地谈论民主集中制,不但没有什么实际作用,而且有可能陷到“一般民主”的圈套中去,不利于我们党的事业。中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队,是中国特色社会主义事业的领导核心。党的最终目标,是实现共产主义的社会制度。贯彻执行民主集中制,就是要按照这种性质和任务把党组织起来,形成一个统一的整体,在民主基础上进行集中,实行集中指导下的民主,不断发展壮大自己的力量,胜利完成历史赋予的使命。第二,要把坚持民主集中制的组织原则看作任何党员不得违反的铁的纪律。“长期以来,有一些同志把是否实行民主集中制只当作一个作风问题来对待,这就把民主集中制的意义大大地贬低了,削弱了。从党的领导机关和领导干部来说,坚决按照民主集中制的原则办事,就可以使我们集中广大党员的智慧,形成正确的主张,并顺利地贯彻执行。违背民主集中制的原则,搞家长作风,独断专行,压抑干部和群众的积极性,就不可避免地要做出主观主义的错误判断,贻误党的事业。民主集中制的原则,写进了党的章程,列入党内政治生活准则,一切党员特别是党员领导干部必须无条件地遵照执行,对谁也不允许有半点特殊、例外。谁违反了民主集中制的原则,谁就是违反了党的纪律,我们应当从这样的高度来提出和处理问题。”^④

三、习近平关于民主集中制重要论述的实践意蕴

民主集中制是我们党的根本组织原则和领导制度,是马克思主义政党区别于其他政党的重要标志。践行民主集中制,关系党的事业兴衰成败和党能否保持长期执政地位。习近平指出,“贯彻民主集中制,要从干部和机制两方面努力”^⑤，“真正把民主集中制的优势变成我们党的政治优势、组织优势、制度优势、工作优势”^⑥。

1. 以思想教育为先导,增强贯彻民主集中制的自觉性

从调研情况来看,大多数党政领导干部对坚持和完善民主集中制的必要性和重要性的认识是明确的,执行也是比较好的,但也有一些领导干部对新的历史条件下要不要坚持这一制度存在着模糊认识。还有一些新进领导班子的年轻干部,缺乏严格的党内生活锻炼,不了解或不熟悉民主集中制的有关规章制度。也有些担任领导工作时间较长的同志,由于在工作中取得一些成绩,过高估计自

① 习近平:《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》,《人民日报》2016年5月3日。

② 《十八大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2014年,第353页。

③ 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》,北京:中国方正出版社、中央文献出版社,2016年,第35页。

④ 《王任重文集》(下),北京:中央文献出版社,1999年,第260-261页。

⑤ 《习近平总书记参加河北省省委常委班子专题民主生活会纪实》,《人民日报》2013年9月27日。

⑥ 《树牢“四个意识”坚定“四个自信”坚决做到“两个维护”勇于担当作为以求真务实作风把党中央决策部署落到实处》,《人民日报》2018年12月27日。

己的作用，自觉不自觉地滋长了某些家长制作风，对民主集中制原则淡忘了。所以，坚持和健全民主集中制必须解决好思想认识问题，解决好理论武装干部头脑问题，进行民主集中制再教育。习近平强调：“要注重加强民主集中制教育培训，使各级领导班子都立好规矩，形成既激发个人又依靠集体、既信任鼓励又批评监督、既包容失误又及时纠错、既团结协作又不违原则的良好政治生态。”^① 首先，要抓住领导干部这个重点，坚持把民主集中制建设作为加强领导班子建设特别是思想政治建设的重要内容，教育引导各级党员、干部对标对表对照习近平提出的“把民主素养作为一种领导能力来培养，作为一门领导艺术来掌握”^② 的要求，常学常思常悟，深刻把握民主集中制精神实质、核心要义和实践要求。其次，突出学习教育内容。组织党员、干部系统学习马克思主义经典作家和老一辈无产阶级革命家的民主集中制思想，特别是习近平关于民主集中制的重要论述。以史为鉴，组织学习国际共产主义运动史和党的历史上践行民主集中制的做法和经验。深入学习党章和党内法规中关于民主集中制的一系列规定，准确把握民主集中制的完整内容和具体要求。再次，丰富学习教育形式。把民主集中制纳入党委（党组）中心组、支部“三会一课”必学内容，通过专题研讨、辅导讲座等多种形式组织党员、干部认真学习。最后，要完善学习教育机制。统筹各级党校（行政学院）、干部学院培训资源，把民主集中制列入各类主体班次教学课程，创新教学方式、编纂学习教材，持续推动教育培训走深、走心、走实，着力解决贯彻民主集中制“不太懂、不自觉”“不会用、不善用”等问题，从而提高集体整体功能，增进党内团结，依靠党自身的力量解决问题。

2. 以发扬民主为基础，激发践行民主集中制的积极性

党章规定，党的各级领导机关必须遵照党内民主的原则进行工作。刘少奇指出：“党内民主的实质，就是要发扬党员的自动性与积极性，提高党员对党的事业的责任心，发动党员或党员的代表在党章规定的范围内尽量发表意见，以积极参加党对于人民事业的领导工作，并以此来巩固党的纪律和统一。”^③ 只有认真地扩大党内民主，才能巩固党的自觉的纪律，才能建立与巩固民主集中制，才能使领导机关的领导工作臻于完善。首先，要保障党员主体地位和民主权利。坚持和完善党内事务情况通报制度和党内重大事项公示制度，畅通党内信息上下互通渠道，让普通党员及时了解党内重大决策部署的讨论和实施，增强广大党员的荣誉感和事业心。邀请普通党员参加重要干部任免、基层党建述职评议、党委研究重大事项等会议，提高党员对党内事务的参与度，充分发挥党员主体作用。其次，探索有利于发挥党代会代表作用的机制。认真落实党代会代表任期制，积极探索党代会闭会期间发挥代表作用的途径和形式，推进党代表履职从“五年一见”到“无时不在”转变。健全党代表参与重大决策、重要干部推荐和列席党委有关会议、联系党员群众等制度和办法，积极听取党代表意见建议。最后，畅通社情民意反映渠道，建立健全重大事项社会公示制度和社会听证制度，除涉及国家核心机密等需要保密的事项外，决策过程和实施情况应以适当方式及时向社会公开、向群众通报，认真听取各方面意见。坚持完善党委（党组）重大事项议事规则，建立党委委员权力清单、责任清单，探索地方党委委员发挥作用的有效措施办法。

3. 以正确集中为核心，确保贯彻民主集中制的规范性

正确处理民主和集中的关系，必须进行正确的集中。习近平指出：“我们实行的民主集中制，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

① 《扎实推动经济社会持续健康发展 以优异成绩迎接党的十九大胜利召开》，《人民日报》2017年4月22日。

② 《树牢“四个意识” 坚定“四个自信” 坚决做到“两个维护” 勇于担当作为 以求真务实作风把党中央决策部署落到实处》，《人民日报》2018年12月27日。

③ 《周恩来 刘少奇 朱德 邓小平 陈云著作选读》，北京：人民出版社，1987年，第199页。

主和集中紧密结合的制度。”^①集中是民主的必然要求和逻辑归宿，只有在以民主为基础的集中领导之下，才能实行真正的民主。首先，坚持民主集中制原则是做到“两个维护”的内在要求。维护党中央权威和集中统一领导，同坚持民主集中制是一致的。民主集中制的重要原则之一是“四个服从”，其核心是全党各级组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。习近平强调：“我们这么大一个党、这么大一个国家，如果没有党中央定于一尊的权威，党中央决定了的事都不去照办，还是各说各的话、各做各的事，那就什么事情也办不成了。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，集中全党智慧，体现全党共同意志，是我们党的一大创举，也是中国共产党领导和我国社会主义制度的优势所在。”^②“党中央团结凝聚各方面力量，协调各方面意见，集中各方面智慧，在充分发扬民主的基础上作出科学决策。全党服从中央，是维护党中央权威的根本条件，是维护党的团结统一根本条件，是实现党的集中领导的根本条件。党的民主集中制的‘集中’，最根本的就是全党服从中央。”^③

其次，探索建立不忘初心、牢记使命的制度。严格执行《中国共产党章程》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》等，加强对贯彻落实习近平总书记重要讲话、重要指示批示精神和党中央决策部署的督查考核，健全党中央对重大工作的领导机制，推动全党各级组织、全体党员自觉向党中央看齐，向党的理论和路线方针政策看齐，向党中央决策部署看齐。

再次，坚持和完善重大事项请示报告制度。习近平指出：“民主集中制、党内组织生活制度等党的组织制度都非常重要，必须严格执行。各级领导班子和领导干部都要严格执行请示报告制度。”^④“请示报告制度是我们党的一项重要制度，是执行党的民主集中制的有效工作机制，也是组织纪律的一个重要方面。”^⑤“要严格执行重大问题请示报告制度，处理好全局和局部关系、中央和地方关系。”^⑥2019年2月，中央印发的《中国共产党重大事项请示报告条例》规定，凡是涉及党和国家工作全局的重大方针政策、重大原则和问题、由党中央集中统一管理的事项，以及其他只能由党中央领导和决策的重大事项，必须向党中央请示报告。各级党组织要及时向上级党组织请示报告，报告贯彻落实上级党组织重要会议、重要文件、重大决策部署情况，报告本地区本部门本单位工作中具有推广价值的经验做法和意见建议等，必须“贯彻执行民主集中制，自觉将重大问题、重大事项、重要工作进展情况向党中央和习近平总书记请示报告，在分管领域、分管工作中充分发扬民主、实行正确集中”^⑦。

最后，坚持党委集体领导和个人分工相结合。党的十八届六中全会指出：“坚持集体领导制度，实行集体领导和个人分工负责相结合，是民主集中制的重要组成部分……各级党委（党组）必须坚持集体领导制度，领导班子成员必须增强全局观念和责任意识，党委（党组）主要负责同志必须发扬民主、善于集中、敢于担责，领导班子成员必须坚决执行党组织决定。”^⑧督促各级党委（党组）

① 习近平：《以解决突出问题为突破口和主抓手 推动党的十八届六中全会精神落到实处》，《人民日报》2017年2月14日。

② 《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年，第166-167页。

③ 上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心：《坚决做到“两个维护”是民主集中制原则的内在要求》，《光明日报》2019年2月27日。

④ 习近平：《强化反腐败体制机制创新和制度保障 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》，《人民日报》2014年1月15日。

⑤ 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年，第767页。

⑥ 《对照贯彻落实党的十八届六中全会精神 研究加强党内政治生活和党内监督措施》，《人民日报》2016年12月28日。

⑦ 《中央政治局委员 书记处书记 全国人大常委会 国务院 全国政协党组成员 最高人民法院 最高人民检察院党组书记向党中央和习近平总书记述职》，《人民日报》2021年3月1日。

⑧ 《中共十八届六中全会在京举行》，《人民日报》2016年10月28日。

严格落实“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”原则，严格执行“一把手”末位表态制度，鼓励班子成员讲真话、讲实话、讲心里话，把符合事物发展规律、符合广大人民群众根本利益的正确意见集中起来，做到民主决策、科学决策、依法决策。大力推行领导班子成员分工负责制，厘清“一把手”和班子成员职责权限，建立健全领导干部目标责任制和督促检查、奖惩考核相关制度，定期评议党委班子工作，充分激发每个班子成员的积极性和责任心，避免出现遇事推诿、相互扯皮、无人负责现象，确保党委（党组）能够依靠集体的智慧实现正确领导。

4. 以从严监督为保障，提高贯彻民主集中制的实效性

坚持民主集中制是强化党内监督的核心。党的十八届六中全会把各级党组织和党员干部坚持民主集中制情况确立为党内监督的主要内容之一^①。首先，紧盯“关键少数”。把领导干部思想政治素质和权力行使作为监督的着力点，加强思想政治教育，引导各级党组织主要负责同志牢固树立“用权为公、执政为民”的思想，带头忠诚履责、尽心尽责、勇于担当；通过对各级领导班子成员之间的权力进行合理配置，强化权力制约，力求管好关键人、管到关键处、管住关键事、管在关键时，督促各级领导干部自觉接受监督、带头开展监督，自觉贯彻民主集中制。其次，压实党委纪委责任。全面落实党委主体责任，加强宏观指导，深入了解践行民主集中制的情况，对存在的苗头性问题、倾向性问题，早发现、早提醒、早处置、早纠正。坚持把践行民主集中制、发扬民主情况作为领导班子和领导干部年度考核、换届考察的重要内容，作为巡视巡察和选人用人检查的重点内容，健全民主集中制执行情况监督检查、分析评估制度，注重运用巡视巡查、党委定期督查、党建专项检查等方式，常态化督查班子执行民主集中制的情况。全面落实纪委监督责任，对照党章和政治生活准则相关要求，把制度蕴含的力量释放出来，通过监督检查、约谈函询、追责问责等方式，充分发挥监督执纪震慑作用，持续强化“两个责任”贯通协同，推动一级抓一级，层层传导压力，敦促各级党委（党组）、纪委守土负责、守土尽责。再次，强化党外监督。持续推进党务公开、政务公开，充分利用群众监督、舆论监督、民主党派和无党派人士监督等方式，逐步形成强有力的监督合力。最后，强化督查结果运用。进一步加强民主集中制贯彻执行情况的经常分析，定期对制度落实情况进行督查，实行决策失误追究制，对执行民主集中制不到位导致产生严重失误、造成重大影响的领导班子和个人，视情况进行诫勉谈话、组织调整甚至党纪政纪处理。同时，健全双向问责机制，对于领导干部独断专横甚至产生腐败问题的，既追究当事人责任，又追究相关领导责任，真正让党的民主集中制成为“带电的高压线”。

参考文献：

- [1] 《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年。
- [2] 王京清：《探索总结中国共产党执政规律》，《马克思主义研究》2021年第11期。
- [3] 姜辉：《百年大党跳出历史周期率的成功道路》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2021年第5期。
- [4] 辛向阳：《马克思主义民主集中制思想与当代中国政治发展》，北京：中国社会科学出版社，2015年。
- [5] 董德兵：《民主集中制的起源》，北京：人民出版社，2019年。
- [6] 王春玺：《坚持和完善党的领导制度的百年历程和基本经验》，《马克思主义研究》2021年第11期。
- [7] 王旭：《作为国家机构原则的民主集中制》，《中国社会科学》2019年第8期。
- [8] 方涛：《习近平关于民主集中制重要论述的理论创新》，《中共杭州市委党校学报》2019年第4期。

（编辑：刘曙辉）

^① 参见《中共十八届六中全会在京举行》，《人民日报》2016年10月28日。