

从中国共产党党章的历史演变探析民主集中制的发展历程

李一超

(中共广东省委党校 广东 广州 510053)

【内容摘要】中国共产党成立至今共制定了十六部党章,这十六部党章经历了91年的历史演变,民主集中制就是在这不断的演变中逐渐发展成熟的,大体上可以把党章分成四个阶段来解析民主集中制的发展历程:一大党章到五大党章是民主集中制的初步发展阶段,六大党章到八大党章是民主集中制的成熟发展阶段,九大党章到十一大党章是民主集中制的曲折发展阶段,十二大党章到十八大党章是民主集中制的全面发展阶段。

【关键词】中国共产党 党章 民主集中制 发展历程

民主集中制是中国共产党的一项根本制度,其发展历程其实从建党前就开始了。早在第一国际时期,为了反对工人政党内部的无政府主义,马克思恩格斯就论证了权威和集中的重要性,并且还强调了扩大总委员会的权力,从而为民主集中制的形成奠定了思想基础。而今在中国,民主集中制作为中国共产党的根本组织原则,它的形成从无到有,从不成熟到成熟,整个发展历程与我们党的党章发展紧密相连,可以说,研究民主集中制离不开对党章的探索解析。

一、一大党章至五大党章——民主集中制的初步发展

1921年的中国共产党作为中国新生的党派,从党的一大到五大对党章内容的制订多多少少受到共产国际的影响。党的一大并没有专门制定党章,只是把党章中的规定写入了党的第一个纲领中,虽然如此,我们还是可以看到有关党的组织制度的条文。党的这第一个纲领中并没有明确提出民主集中制原则,纲领的最后一条说要修改这个纲领得经“三分之二全国代表大会代表同意”^[1],反映了一定的民主程序,除这个以外就没有关于实行党内民主的其他的具體规定了,但是对集中和纪律方面的规定则较为突出。

二大党章制定并通过了党的历史上第一部党章,其产生有着开创性的历史意义。由于当时的共产党还处在摸索、不成熟的时期,加上对国内实际情况了解不足,党章的制定难免存在很大缺陷,在党的组织制度方面并没有形成一个符合我国革命发展的章程,对于组织建设的规定反映了中国共产党高度集权于中央的特点。三大党章基本上与二大党章相同,只是对二大党章作了若干修订。四大党章是在对党的二大党章进行修订的基础上形成的,比起前两个党章,四大党章对党的组织制度的规定更适应当年党所处的环境,十分强调党的组织制度和纪律制度,这也是为适应当时的形势,使党的任务更好的完成。

党的五大其实是中国共产党历史上唯一不是由党的代表大会正式通过的党章,但人们还是习惯于把它称为五大党章。这部党章共12章85条,是我们党历史上条目最多的

党章,体系更加完整系统,在党章史上提出了很多个第一。其中的一个“第一”就是在“党的建设”这一章中,党第一次明确规定“党部的指导原则为民主集中制”。^[2]这是民主集中制第一次载入党的章程,至今一直被保留下来,在中国共产党民主集中制建设历史中,具有标志性的意义。

这一阶段制定的党章在很大程度上受共产国际的影响,虽然共产国际制订的某些章程有些脱离我国的实际,甚至导致了中国共产党对党章制订的局限性,但纲领的缺失并不影响它的历史功绩,民主集中制的组织原则在这个阶段开始萌芽发展。

二、六大党章到八大党章——民主集中制的成熟发展

1928年通过的六大党章是中共所有党章中唯一一份在国外制定的章程,它在党的历史上进一步规定了民主集中制的主要内容,使党的根本原则具体化了,主要的突出贡献就是第一次明确规定民主集中制的组织原则,并详细规定了民主集中制的一些基本原则。由于共产国际的影响,六大党章不可避免地有些地方照搬外国党的经验,使党章的制定在一定程度上脱离了当时中国革命和党的建设的实际,尽管如此,对民主集中制原则的探索虽缓慢但还是向前的。

七大党章是中国共产党历史上第三部党章,是民主革命阶段最完备的一部党章,它进一步完善了民主集中制原则,第一次从理论上对民主集中制作了科学的阐述,指出:“中国共产党是按民主的集中制组织起来的”^[3],同时第一次把民主和集中有机地结合起来,作出“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”^[4]的定义。在党内实行民主,不是要削弱党内的集中制,相反,要在民主的基础上实行集中。此外,七大党章还第一次规定了党员的4项义务和4项权利,强调党员个人服从所属党的组织,少数服从多数,下级服从上级,部分组织统一服从中央。这些具体措施密切了党的领导机关与党内群众的联系,对于贯彻民主集中制的原则,健康党内生活具有极为重要的意义。

* 作者简介:李一超(1986-),女,广东汕头人,中共广东省委党校党史党建硕士研究生,研究方向为中国共产党执政规律。

在我们党的历史上,对民主集中制第一次作出比较充分的规定的是八大制定的党章。八大党章中第十九条这样规定:“党是按照民主集中制组织起来的。民主集中制就是在民主基础上的集中和在集中指导下的民主。”可以看出,八大党章更加全面地阐述民主集中制的定义和基本内容,把“集中领导下的民主”改写为“集中指导下的民主”,从而把集中与民主的领导关系变成了指导关系,这个关系一直沿用至今。关于党实行的民主集中制,邓小平在八大《关于修改党的章程的报告》中作了明确说明:“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。”邓小平在这里说,党章上规定的民主集中制有两种,一种是党的根本的组织原则,它源自列宁,另一种是群众路线的工作方法。总之,八大党章是对七大以来党的建设经验的科学总结,特别是对新中国成立以来7年执政党建设经验的初步总结。

三、九大党章至十一大党章——民主集中制的曲折发展

九大党章是在“文化大革命”运动发动三年后的情况下制定的,也是在林彪集团夺取更多权力的条件下通过的,它将发动“文化大革命”运动的错误理论和方针政策都写到了总纲中,严重破坏了党章的传统。八大党章的章程中有很多片面性,其中,在党的组织建设方面只规定了“党的组织原则是民主集中制”,但在具体阐述党的民主集中制的基本原则时,把历届党章规定的各项行之有效的正确原则作了删改,提出“党的各级领导机关由民主协商、选举产生”;把八大党章中关于党的各级领导机关必须经常听取下级组织和党员的意见,党的下级组织必须向上级组织报告和请示工作,党的各级组织实行集体领导和个人负责相结合的原则等重要内容删掉了,只强调集中不强调民主。

1973年8月制定的党的十大党章是中国共产党历史上第六部党章,这部党章是在“文化大革命”运动还在继续,但已取得了粉碎林彪集团的情况下制定的。虽然十大党章删除了林彪集团方面的内容,但“文化大革命”运动的错误理论仍充斥其中,特别是在组织上继续了九大的错误,进一步发展了“左”的错误。党的建设在这个时期发展缓慢,甚至倒退,对民主集中制的探索步履维艰。

1977年8月的党的十一大党章没有制定新的党章,只是对十大党章作了修改,仍然延续了九大党章和十大党章关于“文化大革命”的错误理论。但同时我们也要看到十一大党章正确、积极的一面,在有关民主集中制方面,总纲中提出了必须加强党的建设,“全党要坚持民主集中制的组织原则,实行在民主基础上的集中和集中指导下的民主。要充分发扬党内民主,发挥全体党员和各级党组织的积极性和创造性,反对官僚主义、命令主义和军阀主义。”强调要健全民主集中制,决不允许任何人压制批评和打击报复,同时还强调在民主基础上的集中,加强党的纪律。

总之,九大到十一大的党章都对“文化大革命”运动发动的错误理论和方针政策作了肯定,否定了七大党章和八大党章的优点和传统,尤其是九大党章,产生了非常恶劣的影响。所以我们说这个时期的民主集中制是曲折发展的。

四、十二大党章至十八大党章——民主集中制的全面发展

十二大党章是中国共产党历史上第七部党章,是党在经历了伟大历史转折并完成了指导思想上的拨乱反正任务后制定了,其产生有着历史必然性。在十二大党章中,制度建设被放在了一个突出的位置上,其中,恢复了民主集中制在之前党章中所有被删部分,还对民主集中制运行机制的表述做了改动,删除了“在集中指导下的民主”这一表述,保留了“在民主基础上的集中”这一表述,对民主集中制原则作了全面、具体的规定。在党的组织制度一章中,一开头就明确规定:“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。它在高度民主的基础上实行高度的集中。”^[5]十二大党章强调,从中央到基层的各级组织都必须严格遵守民主集中制和集体领导的原则,“任何党员不论职务高低,都不能个人决定重大问题;如遇紧急情况,必须由个人作出决定时,事后要迅速向党组织报告。不允许任何领导人实行个人专断和把个人凌驾于组织之上。”对于中央和地方、上级和下级的职责权限和相互关系,党员个人和组织的关系,党章都作了既体现民主又体现集中的规定。

十三大党章和十四大党章都对前一个党章作了部分修订,都没有重新制定新的党章。其中十四大党章的修订部分最主要的是把邓小平的建设有中国特色的社会主义理论写入了党章的总纲中,作为党的一切工作的指针。而在民主集中制方面,十四大党章对民主集中制也作了修改和补充,使之更加准确、充实和完善。十四大党章恢复了十二大党章对于“在集中指导下的民主”这一表述的删除,并在“民主基础上的集中和集中指导下的民主”这一表述之后加上了“相结合”的字样。此外,十四大党章增加了邓小平关于民主集中制的表述,即:民主集中制是党的群众路线的工作方法。在突出邓小平理论、把邓小平关于民主集中制的表述写进党章的同时,把毛泽东表述的民主集中制也重新写进党章总纲,并一直保留下来。

十五大党章和十六大党章也没有专门制定新的党章,只是进行了一定的修正。十五大党章的修改集中在一个重大问题上,即在党章中明确规定,把邓小平理论确定为党的指导思想,写入总纲中。十六大党章集中了十二大党章以来经验而形成的优秀成果,第一次在总纲中规定了党的建设的内容和基本要求。在民主集中制方面,增加了江泽民提出的民主集中制,即党委内部的决策方式,这也是十六大党章作出的规定。十六大党章在党的民主集中制的第五项基本原则中增加了一段论述:“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。”这里的“民主集中”,就是新增的民主集中制。

十七大党章对党的十六大党章又作了必要的修正,其中,把科学发展观写入党章,把建立社会主义和谐社会思想也写入党章的有关部分,在党的组织制度方面则增加了3项新规定。一是第十条第四款增写了党的各级组织要按规定实行党务公开的内容。这部分内容的增加有利于进一步发展党内民主,增强党组织工作的透明度,增强党的团结和活力。二是第十一条增写了党的各级代表大会代表实行任期制的内容。明确党的各级代表大会代表实行任期制可以为充分发挥代表作用创造条件,也为明确党的各级代表大会闭会期间代表的职责和权利打好基础。三(下转第51页)

- [4]汤茂林,姚士谋.江苏省中北部区域发展战略研究——兼论江苏省的南北差异[J].地域研究与开发,1997(8)(增刊).
- [5]张谋贵.区域发展战略实证研究——以安徽东向战略为例[J].统计教育,2008(11).
- [6]刘霞.均衡·非均衡·协调·统筹——论我国区域经济发展思想的传承与创新[J].经济师,2007(1).
- [7]高新才.与时俱进:中国区域发展战略的嬗变[J].兰州大学学报(社会科学版),2008(3).
- [8]王泽强.改革开放以来我国区域发展战略回顾及展望——基于效率与公平的分析视角[J].中共宁波市委党校学报,2009(2).
- [9]周良民.对中国区域差距与区域发展若干重大问题的讨论[J].开发研究,1998(4).
- [10]陈秀山,徐瑛.中国区域差距影响的实证研究[J].中国社会科学,2004(5).
- [11]李二玲,覃成林.中国南北区域经济差异研究[J].地理学与国土研究,2002(11).
- [12]管卫华,林振山,顾朝林.中国区域经济发展差异及其原因的多尺度分析[J].经济研究,2006(7).
- [13]吴桂珍.中国区域经济发展水平与差距的实证研究[D].博

- 士论文,2006.
- [14]蒲小川.中国区域经济发展差异的制度因素研究[D].博士学位论文,2007.
- [15]魏后凯.论我国区际收入差距的变动格局[J].经济研究,1992(4).
- [16]金相郁,郝寿义.中国区域发展差距的趋势分析[J].财经经纬,2006(7).
- [17]陈伟雄.建国以来我国区域发展演进的实证分析及经验总结[J].中国矿业大学学报,2011(2).
- [18]张友国.区域经济发展差异及其指标体系的研究[D].北方工业大学,2001,46.
- [19]夏永祥.我国区域发展差距分析[J].中国工业经济研究,1994(11).
- [20]周民良.对中国区域差距与区域发展若干重大问题的讨论[J].开发研究,1998(4).
- [21]覃成林.中国区域经济发展差异研究[M].北京:中国经济出版社,1997.
- [22]刘夏明,魏英琪,李国平.收敛还是发散?——中国区域经济发展争论的文献综述[J].经济研究,2004(7).

(上接第33页)是第十三条增写了党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度的内容,这对于加强党内监督,促进反腐倡廉工作,更好的发挥党内民主具有重要意义^[6]。这些内容的增写都使党的十七大党章内容更全面、充实,具有时代特色。

2012年10月的十八大对党章进行了六个方面的修改,修改的内容中有两点非常突出并且具有重大意义,那就是把科学发展观明确列入党的指导思想和把坚持生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局。如果说党的指导思想是党章的灵魂,那么民主集中制就是《中国共产党章程》的骨架。十八大党章在党的组织制度方面基本和十七大党章一致。虽然没有确切的修改,但是从党章其他方面的修改可以看出十八大党章在内容上更具体、更符合新时期的发展要求,而这也一定程度上促进了民主集中制原则的充分发挥,使之更完善、更科学。

在十二大党章的基础上,从十三大到十八大,通过对党章的修订,使党章更完善,内容更丰富,更反映时代的特点和要求,也使民主集中制的组织原则羽翼日渐丰满,架构更合理、内容更具体实在。

中国共产党一大通过了含有章程性质的文件《第一个纲领》,紧接着在隔年的党的二大上通过了《关于共产党的组织章程决议案》和《中国共产党章程》,这标志着我们党党章发展历史的开端。从那时起直到党的十八大,其间共产生过十七部党章,其中制定通过的有7部新党章,修订通过了10部党章。这些党章随着中国共产党和时代的发展,在不断总结党的建设经验基础上,进行理论创新,并通过不断的修改和补充日渐完善。从中国共产党党章的历史演变我们可以更好的去剖析民主集中制的发展历程,更深入去了解民主集中制的内涵和意义,因为只有认识了历史、了解了历史,才能准确的把握现在,才能用现有的“武器”更好地指导未来。

参考文献:

- [1]《“一大”前后》(一)[M].北京:人民出版社,1980.
- [2][3][4][5]中国共产党历次党章汇编编委会.中国共产党历次党章汇编(1921—2002)[M].北京:中国方正出版社,2006年,第70页,第98页,第102页,第329页.
- [6]王金玲.中国共产党党章发展史[M].北京:中共党史出版社,2008年,第277页.