

A Preliminary Exploration of the Pathways for Democratic Centralism to Fully Exert Its Advantages

Xianhua Luo

Baise University, Baise, Guangxi, 533000, China

Abstract

The democratic centralism system boasts multiple advantages, with its core value lying in “centralization based on democracy and democracy guided by centralized leadership,” achieving a dialectical unity between democratic principles and centralized governance. This system balances the efficiency of “collectively soliciting opinions” with “highly coordinated actions,” demonstrating strengths in decision-making effectiveness, organizational cohesion, and interest alignment. However, historical lessons from Stalin’s authoritarian rule and China’s Cultural Revolution reveal that unchecked centralized power risks degenerating into authoritarianism. Collective decisions may sometimes devolve into “one leader’s unilateral authority,” where the top executive dominates collective leadership while other members merely echo directives, ultimately leading to decisions divorced from public consensus. Therefore, exploring ways to refine democratic centralism holds significant practical importance.

Keywords

democratic centralism; advantage play; exploration and research

民主集中制充分发挥优势的路径初探

罗显华

广西百色学院, 中国·广西 百色 533000

摘要

民主集中制有很多优点, 民主集中制的核心价值在于“民主基础上的集中、集中指导下的民主”, 是实现民主与集中的辩证统一。民主集中制兼顾“广泛征求意见”与“高效统一行动”的决策效率, 具决策效能优势、组织凝聚力优势、利益整合优势。但历史上“斯大林集权”“我国文化大革命时期”的经验教训表明, 缺乏制度约束的“集中”易走向集权, 集体决策某些时候就异化为“一把手说了算”, “一把手”凌驾于集体领导之上, 其他班子成员往往附和, 最终导致决策脱离群众。因此, 研究民主集中制的完善路径具有十分重要的现实意义。

关键词

民主集中制; 优势发挥; 探索研究

1 引言

民主集中制作为马克思主义政党根本组织原则, 在百年建党实践中形成了核心价值与时代适配性。在当前基层治理、重大突发事件应对、跨区域协同的复杂治理场景下, 民主集中制优势发挥面临着民主与集中失衡、制度执行弹性过大等现实挑战。

如何构建系统性路径, 实现民主基础上的集中与集中指导下的民主有机统一, 避免“民主泛化”或“集中过度”, 是当前需要研究的重要课题。

本论文旨在深化对民主集中制“优势内核”的科学阐释, 弥补现有研究多侧重历史实践、轻机制化分析的不足, 为各

级党组织优化决策机制、提升组织凝聚力提供可操作路径, 推动治理效能提升。

2 民主集中制的优势

民主集中制的本质特征, 是实现民主与集中的辩证统一。民主是基础、集中是保障, 二者不可分割。

民主集中制兼顾“广泛征求意见”与“高效统一行动”的决策效率, 具决策效能优势; 民主集中制通过“集体领导”强化党组织的向心力与执行力, 具组织凝聚力优势; 民主集中制能够平衡不同群体、不同层级的利益诉求, 实现“个人服从组织、局部服从全局”的利益整合优势; 民主集中制能够在重大突发事件中快速形成统一意志, 集中力量办大事, 具风险应对优势。

民主集中制能够推动治理体系与治理能力现代化。作为“中国之治”的制度优势核心, 支撑“集中力量办大事”

【作者简介】罗显华（1966-），男，博士，副教授，从事民主社会主义意识形态、政府管理及民族政策研究。

的治理效能，它能够协调政府、市场、社会关系，形成在基层治理中“党建引领”下多元协同的治理合力。

民主集中制的民主环节，是通过“征求意见、专家论证、风险评估”等程序提升决策科学性。民主集中制的集中环节，是通过“党委集体讨论、一把手末位表态”等机制避免“议而不决”。

3 民主集中制未能充分发挥优势的原因分析

3.1 民主环节的“形式化”困境：削弱优势发挥的基础

征求意见“走过场”，部分党组织在决策前虽开展征求意见，但对意见的采纳率低、反馈不及时，基层群众意见“上达难”。

民主讨论“表面化”，党委会议中“一把手”先定调，其他成员附和，缺乏实质争论。比如：某地方政府重大项目决策，班子成员无反对意见但事后发现存在不少隐患。

基层参与“边缘化”，普通党员、群众在决策中的话语权不足，尤其在层级较高的决策中，“民主”局限于“领导班子内部”。

3.2 集中环节的“失衡化”问题：影响优势的精准落地

部分地区“一把手”凌驾于集体领导之上，过度集权，搞“一言堂”，违背“集体领导、个人分工负责”原则。

分散主义，部分地方或部门强调“局部利益”，不服从上级统一部署，导致“集中”失效。

执行偏差：集体决策后，个别成员消极执行，或擅自调整决策内容，导致“决而不行、行而不实”。

3.3 制度执行的“弹性化”挑战：缺乏稳定的保障机制

制度不细化，现有关于民主集中制的规定多为原则性要求，对“哪些事项需民主决策”“民主讨论的流程”“集中决策的边界”等缺乏具体细则。

执行标准不一，不同地区、不同层级党组织践行民主集中制的差异较大，部分党组织“选择性执行”。

动态适配不足，在数字化治理、跨境协同等新兴治理场景中，民主集中制的制度设计滞后，难以应对部门间民主协商机制缺失等新问题。

3.4 监督评估的“弱化化”短板：难以形成闭环管理

监督主体缺位，对民主集中制执行情况的监督多依赖党内监督，群众监督、舆论监督渠道不畅。

评估标准缺失，缺乏量化的评估指标，“民主讨论的充分性”“集中决策的合规性”难以衡量。

问责机制宽松，对违反民主集中制的行为，如擅自改变集体决策，问责力度不足，难以形成震慑。

4 完善民主集中制的路径初探

随着国家治理现代化进程的深化，社会结构分化、利

益诉求多元化、公共事务复杂化对民主集中制的运行效能提出新挑战。基于此，从思想认知、制度机制、实施方式、评估保障四个维度构建系统性完善路径。

4.1 思想认知维度：以理论自觉与观念革新夯实民主集中制的认知基础

思想认知的深度决定制度执行的力度。当前，部分党员干部存在“民主与集中对立论”“程序工具化”等认知偏差，群众层面则存在“民主参与冷漠”“权利认知模糊”等问题，需通过理论教育的系统化、宣传方式的科学化、价值观念的引领性，构建“认知-认同-践行”的闭环。

4.2 制度机制维度：以系统思维构建民主集中制的制度闭环

制度是民主集中制稳定运行的“硬约束”。当前，部分领域存在“民主程序虚化”“集中执行乏力”“监督问责宽松软”等问题，需基于“系统论”视角，构建“决策-执行-监督”全流程的制度体系，实现“民主有保障、集中有权威”。

4.2.1 完善民主决策机制：以“程序正义”保障“结果科学”

民主决策的核心是通过多元参与、充分讨论，降低决策风险、提升决策认同。需从“调研-论证-听证”三个环节完善制度：

调研论证制度的精细化：建立“重大决策调研责任制”，明确“谁决策、谁调研”“谁调研、谁负责”。对涉及民生的决策（如教育资源均衡配置、医疗保障政策调整），要求调研团队需包含“政策制定者、专家学者、群众代表”三类主体，采用“分层抽样调查+深度访谈”的方法，覆盖不同收入、年龄、职业群体。调研结束后需提交《调研总报告》与《不同群体意见摘要》，其中群众意见需原汁原味呈现，不得删减。同时，建立“调研成果评审制度”，由第三方专家（如高校学者、行业协会代表）对调研的“样本代表性”“数据真实性”“结论合理性”进行评审，评审不合格的调研成果不得作为决策依据。

决策程序的规范化：细化“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”五步流程，明确每个环节的“主体、时限、标准”：公众参与需通过“线上问卷+线下座谈会”收集意见，参与人数不低于决策影响范围人口的5%，意见收集时间不少于15天；专家论证需组建“跨领域专家团队”，人数不少于5人，且需出具“书面论证意见”并签字确认；风险评估需重点评估“经济风险、社会风险、环境风险”，对高风险决策需制定“风险应对预案”；合法性审查由法制部门负责，出具“合法性审查意见书”，未经审查的决策不得提交集体讨论；集体讨论需采用“末位表态制”，参会人员需逐一发表意见，主要负责人最后表态，确保“少数意见被听取、多数意见被尊重”。

听证制度的实质化：当前部分听证存在“走过场”问题，

需从“代表产生、听证流程、意见反馈”三方面改革：听证代表需采用“随机抽取+自愿报名”结合方式，普通群众代表占比不低于60%，且需公示代表身份信息（隐去隐私信息），接受社会监督；听证过程需“全程录像、全程公开”，允许群众旁听，听证主持人需保持中立，不得引导代表发言；听证结束后，需在10个工作日内发布《听证意见处理报告》，对采纳的意见说明“如何落实”，对未采纳的意见说明“具体理由”，并通过政务平台公开，接受群众监督。

4.2.2 强化集中执行机制：以“责任闭环”确保“政策落地”

集中执行是民主集中制“集中”维度的核心，需通过“责任明确、跟踪监督、效果反馈”的制度设计，避免“决策与执行脱节”：

执行责任制的刚性化：对集体决策事项，制定“执行责任清单”，明确“责任单位、责任人、执行时限、量化标准”。例如，乡村振兴中的“农村道路硬化项目”，需明确“交通部门负责技术指导”“乡镇政府负责组织实施”“村委会负责协调群众”，并设定“3个月内完成招标、6个月内完工、验收合格率100%”的量化指标。责任清单需向社会公开，接受群众监督；对执行不力的单位和个人，实行“一票否决”，取消年度评优资格。

跟踪监督机制的常态化：构建“纪检监察+人大+群众”的多元监督体系：纪检监察部门建立“执行跟踪台账”，每月检查执行进度，对滞后事项发出“整改通知书”，约谈责任人；人大常委会开展“专项监督”，通过“听取工作报告、执法检查”等方式，监督决策执行情况；群众监督通过“12345政务热线”“政务APP投诉通道”接收举报，对群众反映的“执行中不作为、乱作为”问题，需在7个工作日内核查反馈。同时，引入“大数据监督”，通过政务数据平台实时监测“项目进度、资金使用”等指标，发现异常数据及时预警。

效果反馈机制的科学化：建立“执行效果定期反馈制度”，执行单位每季度向决策机关提交《执行效果报告》，内容包括“完成进度、取得成效、存在问题、调整建议”；对涉及群众切身利益的决策，采用“抽样调查+入户走访”方式收集群众反馈，样本量不低于决策影响人数的3%；引入“第三方评估”，由专业机构对执行效果进行“独立评估”，评估报告需包含“量化数据（如政策覆盖率、群众满意度）”与“定性分析”，为决策调整提供客观依据。

4.2.3 健全监督问责机制：以“刚性约束”维护“制度权威”

监督问责是民主集中制的“安全阀”，需通过“多元监督、精准问责、结果公开”，确保制度不被突破：

监督体系的协同化：整合党内监督、人大监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督的力量，构建“信息共享、线索互移、结果互通”的协同机制：党内监督聚焦“领导干部执行民主集中制情况”，对“违反集体决策程序”的

行为及时纠正；人大监督侧重“重大决策落实情况”，通过“质询、特定问题调查”等方式强化监督；民主监督通过“政协提案、调研视察”提出意见建议；司法监督对“违反民主集中制导致的违法决策”追究法律责任；群众监督与舆论监督通过“政务公开平台、主流媒体”反映问题，监督线索由纪检监察部门统一台账管理，限时处置。

问责制度的精准化：细化违反民主集中制的问责情形，分为“决策环节”（如不按程序决策、擅自改变集体决定）、“执行环节”（如执行不力、敷衍塞责）、“监督环节”（如包庇纵容、失职渎职）三类；对应不同情形明确问责方式，如“诫勉谈话、通报批评、组织处理、纪律处分”，避免“一刀切”。同时，建立“问责前听证制度”，允许被问责对象陈述申辩，确保问责的公正性；对“问责错案”实行“终身追责”，维护被问责对象的合法权益。

问责结果的公开化：除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私外，问责结果需通过政务平台、官方媒体公开，内容包括“问责对象、违规事实、处理结果、整改要求”；建立“问责结果回访制度”，由纪检监察部门跟踪被问责人员的整改情况，对整改到位的，在一定范围内澄清说明；对整改不力的，加重处理。

4.3 实施方式维度：以场景化优化实现民主集中制的精准落地

不同主体（党内、国家机关、基层组织）的职能定位、运行模式不同，民主集中制的实施方式需“因地制宜”，避免“一刀切”。基于“治理理论”的“多元主体协同”视角，需结合各场景的特点优化实施路径。

4.3.1 党内民主集中制实践：以“党内民主”引领“人民民主”

党内民主是民主集中制的核心场景，需通过“选举、议事、公开”的优化，提升党内民主质量：

党内选举制度的完善：扩大差额选举范围，在基层党组织书记、委员选举中，差额比例不低于20%；推行“候选人承诺制”，候选人需向党员群众公开“任期目标、工作举措、廉洁承诺”，并接受质询；建立“选举结果公示异议处理机制”，党员对选举结果有异议的，可在3个工作日内提出复核申请，党组织需在5个工作日内复核并答复。同时，探索“线上投票+线下投票”结合的选举方式，方便流动党员参与投票，提升选举的参与率。

党内议事制度的优化：重点提升民主生活会、组织生活会的质量，避免“走过场”：会前需通过“谈心谈话、征求意见”收集问题，征求意见范围需覆盖“上级党组织、同级党员、群众代表”；会上批评与自我批评需“见人见事见细节”。

党务公开制度的深化：扩大党务公开范围，将“党内重大决策草案、干部选拔任用考察情况、党费收缴使用情况、党组织活动开展情况”等纳入公开内容；规范公开时限，“重

大决策草案”需在决策前公开，“决策结果”需在决策后7个工作日内公开；创新公开方式，在党组织活动室设置“党务公开栏”，同步在党建APP开设“党务公开专区”，实现“线上线下同步公开”。

4.3.2 国家机关民主集中制实践：以“权力制约”提升“治理效能”

国家机关是民主集中制的重要实施主体，需通过“监督、参与、规范”的优化，确保权力在民主集中制框架内运行：

人大监督的强化：人大作为国家权力机关，需加强对政府、司法机关的监督：完善“专题询问”制度，针对“政府重大项目落实、司法案件办理”等热点问题，组织人大代表开展专题询问，政府、司法机关负责人需现场答复，答复情况需向社会公开；推行“满意度测评”机制，对人大监督的事项，组织人大代表进行满意度投票，不满意率超过50%的，需重新办理并接受再次测评。

政府决策的民主化：政府决策需拓宽民主参与渠道，避免“闭门造车”：建立“企业家参与决策咨询制度”，对涉及企业发展的政策（如税收优惠、营商环境优化），邀请不同规模、行业的企业家参加座谈会，听取意见；推行“决策草案预公开”，重大政策出台前向社会公开草案，公开时间不少于30天，对群众提出的合理意见，需在政策修订中体现。

司法机关的规范化：司法机关需优化内部民主集中制运行机制，确保司法公正：在案件审理中，实行“合议庭民主评议制”，合议庭成员需独立发表意见，按照“少数服从多数”原则作出决定，少数意见需记录在案；建立“案件质量评查制度”，由纪检监察部门、审判管理部门联合对已办结案件进行评查，重点检查“是否按程序合议、是否充分听取意见”；推行“司法公开”，公开案件审理流程、裁判文书、执行信息，接受社会监督，同时建立“司法民意反馈机制”，对群众反映的“司法不公”问题，及时核查处理并反馈，平衡司法独立与民主监督的关系。

4.3.3 基层组织民主集中制实践的优化

完善农村村民自治中的制度，规范决策与执行程序；健全城市社区“居民议事”制度，提升社区治理的民主水平；规范企事业单位民主集中制的实践，保障职工的民主权利。

4.4 评估保障维度：构建民主集中制实践效果评估体系

一是设定科学的评估指标。民主维度指标：群众参与度、意见采纳率、民主程序合规率等；集中维度指标：决策执行率、政策落实效果、集中统一领导效能等；综合效果指标：治理效能提升度、群众满意度、社会和谐稳定程度等。

二是完善评估主体与评估方式。构建“内部评估+外部评估”相结合的评估主体体系，引入第三方评估机构；采用定量评估与定性评估、静态评估与动态评估相结合的评估方式。

三是强化评估结果的运用。将评估结果与领导干部考核、选拔任用挂钩；根据评估结果制定针对性的改进措施，推动民主集中制持续完善。

总之，完善民主集中制与国家治理现代化深度融合，成为国家治理体系的核心原则，适应社会发展的新需求。构建科学、规范、高效的民主集中制制度体系，实现民主与集中的有机统一，能够保障人民当家作主，促进社会公平正义与和谐稳定。

参考文献

- [1] 苟立伟.2023.民主集中制制度优势转化为国家治理效能的内在机理与实现路径[J].中共福建省委党校（福建行政学院）学报，（4）。
- [2] 乔贵平.2021.党的百年征程中民主集中制之独特优势与治理效能[J].人文杂志，（9）。
- [3] 李海青.2024.民主集中制：中国共产党成功的组织之道[J].马克思主义研究，（6）。
- [4] 王雪.2024.民主集中制的中国化历程及其经验研究[D].东北师范大学博士论文。