

· 马克思主义法学专论 ·

中国宪法体制中民主集中制的 统合作用

沈寿文*

内容提要：民主集中制蕴含着民主正当性和集中有效性双重价值目标。党的民主集中制与国家机构的民主集中制在价值诉求上有不同侧重。集中有效性价值是党的民主集中制的落脚点和归宿，党的民主集中制的运行能够补强国家机构运行的有效性。作为党的组织原则的民主集中制，塑造了镶嵌于国家机构之中的党组织，为党领导国家机构提供了组织基础。作为党的活动原则和领导机制的民主集中制，通过嵌入在国家机构之中的党组织，发挥着填补国家机关之间宪法关系空白、协调国家机关之间宪法关系、解决地方国家机关双重负责难题的重要作用。党的民主集中制和国家机构的民主集中制相互影响、相互作用，实现了依宪执政与依宪治国的衔接，塑造了中国宪法体制。

关键词：民主集中制 国家机构 宪法体制 依宪执政 依宪治国

引言

我国宪法是中国共产党领导中国人民制定的治国安邦的总章程，是国家的根本法。我国宪法确认了中国共产党领导中国人民进行革命、建设、改革的伟大斗争和伟大成就，宣示了中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。在全面推进依法治国的背景下，“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”。〔1〕如果说依宪治国呼应的是国家治理机制，依宪执政呼应的则是党的治理机制。尽管党的治理机制的规范根基是《中国共产党章程》（以下简称“党章”），而国家治理机制的规范根基是宪法，在依宪执政和依宪治国的要求之下，二者的共同基础还是宪法。“厉行法治必须坚决维护宪法权威，不仅制定国法应当以宪法为根本依据，而且加强党内法规制度建设也要奉行‘宪法为上’原则。”〔2〕

* 吉林大学法学院教授。

〔1〕《习近平谈治国理政》第4卷，外文出版社2022年版，第252页。

〔2〕宋功德：《党规之治：党内法规一般原理》，法律出版社2021年版，第607页。

由中国共产党居于领导地位的中国宪法体制，是“中国法治的基本政治背景”，〔3〕也是准确理解我国宪法文本与宪法实践的事实前提；而统合党的治理机制与国家治理机制，使中国宪法体制更好发挥其优势与效能的关键，则在于民主集中制。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“我们党最大的制度优势”。〔5〕诚如有学者所言，民主集中制是“在马克思主义政党理论指导下进行国家建设的标识性概念，包含着中国共产党立党执政与治国理政的逻辑统一，蕴含着中国特色社会主义区别于资本主义分权模式的强大政治生命力，也成为解读中国共产党执政和治国优势的根本出发点之一”。〔6〕民主集中制是链接党和国家两套治理机制的纽带，是沟通依宪执政和依宪治国的桥梁。看到这一事实并深入把握其中的逻辑机理，有助于深刻认识中国宪法体制的鲜明特色和运行规则。以往学界对于民主集中制的研究，或侧重以宪法释义学方法挖掘宪法文本中国家机构的民主集中制的规范内涵，〔7〕或注重运用政治学方法，以党章为基础探究党的民主集中制蕴含的党内决策和执行机制，〔8〕而对于民主集中制链接党和国家两套治理机制的桥梁作用却着墨不多。鉴于此，本文尝试从四个维度展开阐释，集中呈现民主集中制链接党和国家两套治理机制、沟通依宪执政和依宪治国、统合中国宪法体制的逻辑机理。

一、民主集中制蕴含中国宪法体制的价值诉求

民主集中制，顾名思义，即“民主的集中制”。〔9〕这一原则自产生时起便蕴含着双重价值目标：民主正当性和集中有效性。中华人民共和国成立前，民主集中制主要作为党的根本组织原则和领导制度在党内贯彻执行。中华人民共和国成立后，党把民主集中制拓展到国家组织形式和活动方式方面，并在政策制定、利益整合、权力监督等过程中加以贯彻落实。

（一）党的民主集中制的价值诉求

民主是能够防止“集中”走向“专制”、保障集中有效性价值得以实现的机制。党的民主集中制所强调的民主，最初侧重的是党内民主。但是，中国共产党在诞生之时不为旧法统所承认，其需要解决的民主正当性问题自然包含两个方面：外部评价意义上的正当性（人民民主）和内部评价意义上的正当性（党内民主）。这两方面是相互影响的：在性质上，代表人民的政党在组织构造和精神气质上必须契合人民民主的要求，特别是当社会主义革命已经胜利，“人剥削人的制度已经消灭”，国家已经进入社会主义现代化建设时期更是如此。在功能上，党内

〔3〕 参见王人博主编：《中国特色社会主义法治理论研究》，中国政法大学出版社2016年版，第138页。

〔4〕 中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于全面从严治党论述摘编》，中央文献出版社2021年版，第432页。

〔5〕 习近平：《始终坚持和充分发挥党的独特优势》，《求是》2012年第15期，第6页。

〔6〕 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，第87页。

〔7〕 参见杜强强：《论我国宪法上的议行复合结构》，《法学研究》2023年第4期，第40页以下；于文豪：《地方政府双重负责的宪法内涵》，《中国法学》2021年第3期，第90页以下；上引王旭文，第65页以下；马岭：《我国现行〈宪法〉中的民主集中制原则》，《云南大学学报（法学版）》2013年第4期，第2页以下。

〔8〕 参见王建华：《民主集中制中国化的早期实践》，《中国社会科学》2023年第4期，第183页以下；陈建兵、郝一博：《民主集中制：制度优势转化为国家治理效能的中国逻辑》，《科学社会主义》2021年第4期，第165页以下；李君如：《民主集中制：最大的制度优势》，《当代世界》2021年第8期，第28页以下；杨光斌、乔哲青：《论作为“中国模式”的民主集中制政体》，《政治学研究》2015年第6期，第3页以下。

〔9〕 参见《刘少奇选集》上卷，人民出版社1981年版，第358页；王贵秀：《民主集中制的由来与含义新探》，《理论前沿》2002年第8期，第10页。

民主能够确保党的决策正确，进而实现党章确立的目标，为“中国共产党是中国人民的政党”提供保障。

就外部评价意义上的正当性而言，在现代宪制国家，政党是“结社自由”这一公民基本权利的产物，〔10〕它的建立和活动以遵守国家宪法为前提。在这个意义上，政党的正当性是以承认、尊重、维护宪法的正当性和国家政权的合法性为前提的。然而，中国共产党在成立之时不为旧政权所承认，只能超越旧法统，直接诉诸中国人民，以中国人民利益的真正代表的身份来获得正当性。在建立革命根据地之后，中国共产党侧重于新法统的缔造和新政权的建设，能够直接诉诸新法统来确认其合法性和领导地位。无论新民主主义革命时期，还是社会主义革命时期，革命政权均有一些文件确认中国共产党的正当性，如1941年5月颁布的《陕甘宁边区施政纲领》、1949年9月颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称《共同纲领》）等。在社会主义建设时期，中国共产党执政和领导的正当性，除基于其立党为公、执政为民的历史事实和理论逻辑等，更离不开宪法的规范和保障。事实上，“执政”便是在法治的语境下使用的概念，它不仅意味着执政党应是为宪法所承认和保障的合法政党，也要求其执政行为必须接受宪法和法律的规范和约束。

“集中”与“分散”相对立，其诉求在于保证决策和执行的有效性。离开了有效的决策和执行，任何组织和机构都将结构松弛、行动无力，其目标也就难以实现。民主集中制作为指导马克思主义政党自身建设的重要原则，一开始便强调通过严格的组织纪律保障无产阶级政党在决策和执行上的有效性。十月革命之后，列宁曾说过：“要使无产阶级能够正确地、有效地、胜利地发挥自己的组织作用（而这正是它的主要作用），无产阶级政党的内部就必须实行极严格的集中和极严格的纪律。”〔11〕在我国，中国共产党为了完成社会主义革命、进行社会主义现代化建设，最终实现中华民族伟大复兴，也必须强调集中，从而强有力地组织、动员、决策和行动。正因如此，民主集中制虽然内涵着民主正当性和集中有效性的双重价值诉求，但并非没有侧重。民主集中制没有也不能称为“集中民主制”，因为集中有效性价值是民主集中制的落脚点和归宿，也是确保中国共产党成为坚强有力的马克思主义政党的基本价值要求。

（二）国家机构的民主集中制的价值诉求

新民主主义革命胜利之后，国家在组织和运行行政方面同样面临如何实现民主正当性和集中有效性的问题。“追求党内民主合法性与领导有效性双重统一的逻辑就延伸到国家民主合法性与治理有效性双重统一的宪法民主集中制之中。”〔12〕不过，政党与国家在性质上有所不同，国家机构的民主集中制与党的民主集中制在价值诉求上也有不同侧重。

中国共产党作为中国工人阶级的先锋队、中国人民和中华民族的先锋队，其民主正当性体现在人民民主（外部评价）和党内民主（内部评价）双重维度上。中华人民共和国政权的正当性，因作为主权者的人民具有整体性，仅存在于人民民主一个维度中。如果说，中国共产党因成立时不被旧法统所承认，必须诉诸人民民主以获得正当性，那么，破旧立新、宣布废除旧法统、诉诸人民民主制定新宪法，就是巩固新生人民政权的必由之路。为此，在新民主主义革命取得胜利前夕，中共中央先是发布了《关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原

〔10〕 参见周叶中主编：《宪法》，高等教育出版社2020年版，第250页；刘红凇：《政党政治与政党规范》，上海人民出版社2010年版，第108页。

〔11〕 《列宁全集》第39卷，人民出版社2017年版，第24页。

〔12〕 前引〔6〕，王旭文，第74页。

则的指示》，宣布废除南京国民政府的旧法统，〔13〕随后召开中国人民政治协商会议，颁布了起临时宪法作用的《共同纲领》，〔14〕开始领导中国人民行使制宪权、制定新宪法，由新宪法合法确认新政权的正当性。〔15〕中华人民共和国政权的民主正当性，反映在政权的组织上，就是国家机构的民主正当性，而国家机构的民主正当性，正是通过以民主集中制为基础的人民代表大会制度加以体现的。〔16〕人民代表大会制度是人民民主的重要载体，其对国家权力的配置，充分体现了人民至上的价值取向。从国家权力的水平配置来看，无论在国家层面还是地方层面，人民代表大会由人民选举产生，对人民负责，受人民监督，相对于其他国家机关始终处于支配地位。这样的国家权力配置，旨在确保每一层级的国家权力都掌握在人民手中，以真正实现人民当家作主。从国家权力的垂直配置来看，除了县乡两级人大代表由选区选民直接选举产生外，在间接选举层级，高层级的人大主要由下一层级人大代表选举产生，并最终向“基层”的人民负责。不同层级人民代表大会之间的关系纽带，使各级人大“对人民负责，受人民监督”成为可能。

在依宪治国背景下，国家机构的组织和活动需要遵循职能分工规律，以及宪法对中央和地方关系的规定，因而，国家机构的“集中”蕴含着多重逻辑。在同一层级的国家机构中，“集中”的逻辑是清晰的。“全国性的重大问题，经过全国人民代表大会讨论和决定，在它闭会期间，经过它的常务委员会讨论和决定；地方性的重大问题经过地方人民代表大会讨论和决定。”〔17〕在人民代表大会统一行使国家权力的前提下，明确划分国家的行政权、监察权、审判权、检察权等国家权力，使国家权力机关和行政、监察、审判、检察等机关各司其职、协调一致地工作。国家权力机关集中和代表人民的意志、利益，制定法律和决定国家的重大问题，国家行政、监察、审判、检察等机关负责贯彻执行，并接受国家权力机关的监督。“人民代表大会拥有至高无上的权力，正是民主集中制原则的要求，人民代表大会实行高度集权的制度，正是民主集中制原则所侧重的集中制的体现。”〔18〕

就中央和地方的宪法关系看，宪法第3条第4款的原则性规定中蕴含着集中的逻辑，即以“中央的统一领导”为前提，保障地方的主动性和积极性能够得到“充分发挥”。但是，此种“集中”要受到国家机构功能分化的影响。具体而言，国务院与地方人民政府之间、地方各级人民政府之间，国家监察委员会与地方监察委员会之间、地方各级监察委员会之间，最高人民检察院与地方人民检察院之间、地方各级人民检察院之间，都是领导与被领导的关系，这体现了集中的逻辑。但是，由于人民代表大会要向它所代表的选民负责，全国人大与地方人大之间、地方各级人大之间的宪法关系就并非领导与被领导的关系。为履行审判职责，在司法裁判的理性要求和审级机制下，最高人民法院与地方人民法院之间、地方各级人民法院之间也并非领导与被领导的关系。

〔13〕 参见肖蔚云、王禹、张翔编：《宪法学参考资料》下册，北京大学出版社2003年版，第925页。

〔14〕 《共同纲领》“序言”中指出：“中国人民政治协商会议代表全国人民的意志，宣告中华人民共和国的成立，组织人民自己的中央政府。”

〔15〕 1952年，“斯大林对新中国制定宪法的建议实际上提出了政权的合法性与合宪性的重大问题，促使中共中央重新思考制宪时机问题，并从政权存在与发展的角度认识到以正式宪法确认政权合法性的必要性”。参见韩大元：《1954年宪法制定过程》，法律出版社2022年版，第91页。

〔16〕 参见习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》（2014年9月5日）。

〔17〕 《刘少奇选集》下卷，人民出版社1985年版，第157页。

〔18〕 陈明明：《马克思主义政府原理的中国逻辑》，上海人民出版社2021年版，第179页。

（三）党的民主集中制对国家机构民主集中制的补强

民主集中制是“民主的集中制”而非“集中的民主制”，是民主正当性和集中有效性两方面价值的辩证统一。基于对民主正当性的诉求，人民民主塑造了以宪法为基础的新法统和新政权。基于对集中有效性的诉求，在国家权力水平配置层面，人民代表大会制度确立了各层级国家机构中人大与其他国家机关之间的主从地位，形成了人大权力至上，以及人大产生和监督其他国家机关的模式；在国家权力垂直配置层面，单一制的国家结构形式确立了中央与地方国家机关之间的主从地位，形成了“中央统一领导、地方分级管理”的中央集权模式。民主集中制以民主正当性和集中有效性为价值诉求，具备沟通党和国家两套治理机制的能力。党的民主集中制与国家机构的民主集中制在价值诉求上有不同侧重，在需要更加强调集中有效性价值的国家治理场合，党的民主集中制可以其个人服从组织、下级服从上级、全党服从中央的逻辑，补强国家机构集中有效性的不足。

二、民主集中制塑造中国宪法体制的规范类型

党章中有三处提到“民主集中制”，即总纲第30自然段、第二章（党的组织制度）第10条和第六章（党的干部）第36条。这三处分别规定了党的民主集中制的构成要素、基本内容和党员干部坚持民主集中制的基本要求。这表明，党的民主集中制既是党的根本组织原则，规范了群众路线在党的生活中的运用，也是党的根本活动原则，规定了党的领导干部必须具备的工作作风和工作方法。相较于国家机构的民主集中制，党的民主集中制对应着更为多样的规范类型，这是党的民主集中制补强国家机构民主集中制的规范基础。

（一）党的民主集中制的规范类型

整体来看，党的民主集中制具有三个面相：作为党的根本组织原则的民主集中制、作为党的活动原则的民主集中制、作为党的领导机制的民主集中制。

1. 作为党的根本组织原则的民主集中制

中国共产党是“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”（党章第10条）。“我们的党，不是许多党员简单的数目字的总和，而是由全体党员按照一定规律组织起来的统一的有机体，而是党的领导者被领导者的结合体，是党的首脑（中央）、党的各级组织和广大党员群众依照一定规律结合起来的统一体。这种规律，就是党内的民主的集中制。”〔19〕从中央到地方，从国家机关、国有企业、事业单位到社会团体、基层群众性自治组织、非公有制经济组织，党的整个组织结构均是按照民主集中制组织起来的。作为党的根本组织原则的民主集中制，内涵着“民主选举—组织结构—权力关系”的规范逻辑，它既决定了党的各级各类领导机关的权力来源，即通过党内民主自下而上选举产生出党的各级领导机关，形成党的中央组织、党的地方组织和党的基层组织的组织结构，也确立了以党的代表大会和党的委员会为权力中枢，党的其他机关、派出机构和内设部门为下属部门的水平权力关系，以及“下级组织服从上级组织、全党各个组织服从党的全国代表大会和中央委员会”的垂直权力关系。

2. 作为党的活动原则的民主集中制

作为党的活动原则的民主集中制，规范的是各级各类党组织的运行。在这方面，民主集中

〔19〕 前引〔9〕，刘少奇书，第358页。

制内涵着“决策—执行—监督”的规范逻辑，它具体要求：（1）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，保证党组织民主决策、科学决策、依法决策；（2）党的上级组织作出决策后，党的下级组织必须坚决执行上级组织的决定；（3）党的各级纪律检查委员会对党组织的决策和执行以及党员干部履行职责和行使权力进行监督，并通过设立巡视制度和巡察制度，对相关党组织进行监督，确保下级党组织的决策和执行合规正确。^{〔20〕}谈到民主集中制，彭真曾说：“第一，讨论问题，谁对听谁的，真理面前人人平等。第二，决定问题，少数服从多数。个人有意见可以提，可以保留，但行动上一定要服从多数人的意见，这样才会有行动上的一致。第三，执行决定（包括法律、纪律），法律面前人人平等，党纪面前人人平等。”^{〔21〕}如果说作为根本组织原则的民主集中制，侧重规范的是组织结构上党组织之间的权力关系，作为党的活动原则的民主集中制，则不仅强调在党组织的整体运行中实现党的意志，也注重在各个具体党组织（党的领导机关）的运行中，确保决策、执行和监督的正确性和有效性。也可以说，作为党的根本组织原则的民主集中制，强调权力的集中，解决的是党的领导机关之间的权力关系；作为党的活动原则的民主集中制，强调意志的集中和行动的一致，解决的是行动统一的问题。^{〔22〕}

3. 作为党的领导机制的民主集中制

作为党的领导机制的民主集中制，内涵着“工作机制—工作作风—工作效果”的规范逻辑，它解决的是党的领导机关的工作方法和党员干部的工作作风问题，特别强调党的群众路线的贯彻实施。在党的领导机关间的权力关系约束下，为实现党的活动原则所要求的“正确决策、坚决执行、有效监督”，党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的工作机制，既要求党的各级领导干部“坚持和维护党的民主集中制，有民主作风，有全局观念，善于团结同志”，也要求党员干部践行党的群众路线，“一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去，把党的正确主张变为群众的自觉行动”。^{〔23〕}与党的根本组织原则和活动原则不同，作为党的领导机制的民主集中制，既对党的领导机关的工作方法提出了要求，也对党员干部个人的工作方法提出了要求。

（二）国家机构的民主集中制的规范类型

在我国宪法中，关于民主集中制的规定出现在第3条中。该条第1款的表述是“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”。民主集中制在国家机构中的实行，是否与民主集中制在党内实行一样，能够发挥根本组织原则、活动原则、领导机制的功能，这是准确理解宪法第3条第1款首先需要澄清的问题。从宪法规定看，民主集中制作为国家机构根本组织原则的性质十分明确，它同样内涵着“民主选举—组织结构—权力关系”的规范逻辑，即要求基于人民民主产生相应的国家机关，并确立国家机关间的水平宪法关系和垂直宪法关系。因此，下文将着重探讨民主集中制是否国家机构的根本活动原则和领导机制。

1. 民主集中制是否国家机构活动原则

作为党的根本活动原则的民主集中制内涵“决策—执行—监督”的规范逻辑，不仅强调党组织整体运行中党的意志的实现，也强调各党组织运行中决策、执行和监督的正确性和有效

〔20〕 参见党章第10条、第14条、第16条、第46条。

〔21〕 《彭真文选（1941—1990年）》，人民出版社1991年版，第628页。

〔22〕 参见王贵秀：《论党内民主集中制的两重功能》，《探索与求是》2001年第6期，第5页。

〔23〕 参见党章“总纲”第27自然段、第10条。

性。国家机构的民主集中制对于整体视野下国家机构的规范，侧重的是各具体国家机关间的宪法关系，同样内涵着“决策—执行—监督”的逻辑。在此意义上，国家机构的民主集中制也属于国家机构的活动原则。^{〔24〕}不过，作为活动原则的民主集中制能否在特定国家机关内部实行，则需要根据宪法和法律法规作进一步分析。

首先，作为活动原则的民主集中制适用于各级人大和县级以上人大常委会。“民主集中制是我国国家机构活动的根本准则，作为国家权力机关的人大及其常委会也必须严格地执行这一原则，按照这个原则活动。”^{〔25〕}全国人民代表大会组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法（简称“地方组织法”）、各级人民代表大会常务委员会监督法、民族区域自治法等也都规定，全国人大和地方各级人大，以及县级以上人大常委会应当实行民主集中制原则，充分发扬民主，集体行使职权。^{〔26〕}

其次，尽管现行法律没有明确规定国务院应当实行民主集中制，但地方组织法第6条第1款明确规定，“地方各级人民政府实行民主集中制原则”。该条第3款还进一步诠释了“地方人民政府实行民主集中制原则”的内容，即实行“首长负责制”和“政府工作中的重大事项应当经集体讨论决定”。^{〔27〕}由此推论，将宪法第86条第2款关于“国务院实行总理负责制”和国务院组织法第4条关于“国务院工作中的重大问题，必须经国务院常务会议或者国务院全体会议讨论决定”的规定结合起来，也可以得出结论认为，作为活动原则的民主集中制适用于国务院。^{〔28〕}

再次，《监察法实施条例》第6条明确规定，“监察机关坚持民主集中制，对于线索处置、立案调查、案件审理、处置执行、复审复核中的重要事项应当集体研究，严格按照权限履行请示报告程序”；第193条规定，“审理工作应当坚持民主集中制原则，经集体审议形成审理意见”。可见，作为活动原则的民主集中制同样适用于监察机关。

复次，现行宪法和法律并没有明确规定人民法院和人民检察院应当实行民主集中制。人民法院组织法仅规定“审判委员会实行民主集中制”（第38条第2款），人民检察院组织法仅规定“检察委员会实行民主集中制”（第32条第2款）。这似乎意味着，作为活动原则的民主集中制仅适用于人民法院、人民检察院内设机构的决策活动，而不适用于审判活动和检察活动。

最后，国家主席虽是中央国家机关，但该职位仅由一位公民担任，不存在内部的决策、执行和监督等问题，国家副主席协助国家主席工作，也不存在实行民主集中制的问题。^{〔29〕}同样，现行宪法和法律都没有规定中央军事委员会是否实行民主集中制原则。考虑到宪法第3条关于国家机构实行民主集中制的规定，主要着眼于国家机关之间的外部关系，作为活动原则的民主集中制能否适用于中央军事委员会的内部活动，还有待进一步研究。

〔24〕 参见许崇德主编：《中国宪法》，中国人民大学出版社1996年版，第183页。

〔25〕 王汉斌：《社会主义民主法制文集》下册，中国民主法制出版社2012年版，第571页。

〔26〕 参见全国人民代表大会组织法第6条、地方组织法第6条、各级人民代表大会常务委员会监督法第4条、民族区域自治法第3条第2款。

〔27〕 参见范进学等：《民主集中制宪法原则研究》，东方出版中心2011年版，第188页。

〔28〕 参见许安标主编：《宪法及宪法相关法解读》，中国法制出版社2019年版，第116页。针对国务院实行总理负责制“是不是不要民主集中制，所有问题都由个人说了算”的疑问，王汉斌的回答是：“不是。国务院工作中的重大问题，必须经过国务院常务会议或者全体会议讨论决定。”参见王汉斌：《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》，中国民主法制出版社2012年版，第99页。

〔29〕 参见吴显庆：《论我国现行宪法中民主集中制的科学含义》，《社会主义研究》2005年第1期，第86页；刘松山：《运行中的宪法》，中国民主法制出版社2008年版，第82页。

2. 民主集中制是否国家机构领导机制

作为党的领导机制的民主集中制,按照“工作机制—工作作风—工作效果”的逻辑,对党的领导机关和党员干部提出工作要求。但是,在国家机构的运行中,作为领导机制的民主集中制,无法也不能适用于国家机构中的非党员工作人员。受国家机构功能分化的影响,不同国家机关的运行规则不同,作为领导机制的民主集中制也无法适用于国家机构本身。正是在这个意义上,有学者指出,民主集中制“不能作为领导者个人的思想方法和工作方法,也不能作为处理领导与群众关系的原则。否则,每个领导者个人既可以发扬民主,又可以实行集中,就很难保证不搞个人说了算”。^[30]

国家机构实行的民主集中制,首先是“国家处理人民与国家机关、代表机关和其他国家机关、中央国家机关和地方国家机关的总体原则”。^[31]1982年修改宪法时,彭真说:“民主集中制的问题没有详细写。总纲简要些。总理负责制、军委主席负责制,总的都是民主集中制。我国是一元化领导,权力在人民。人民怎么管理?在人民代表大会。”“过去是中央集权,一统就死,一放就乱。太集权了。……对大国来说,客观上不可能不一统就死。怎样分?只好原则些。”^[32]因此,在理解国家机构中的民主集中制时,应当作体系性解释,而不能如有的学者主张的那样,拆分出哪些宪法条款体现了“民主”,哪些条款体现了“集中”。^[33]按照体系解释,宪法第3条第1款明确规定国家机构实行民主集中制的原则,第2款、第3款、第4款则进一步明确了第1款的内涵。其中,第2款和第3款规范了国家权力的水平配置,即每一层级政权机关中各个国家机关的权力来源和国家机关间的总体宪法关系,第4款规范了国家权力的垂直配置,即中央国家机关与地方国家机关之间的总体宪法关系。

作为领导机制的民主集中制,并不适用于国家机构(具体国家机关)及其工作人员,但作为领导机制的党的民主集中制,可以适用于具体的党组织和党员个人。因而,民主集中制作为党的领导机制,可以通过规范具体的党组织和具有党员身份的国家机关工作人员,发挥统一意志、贯彻决策的作用,从而补强国家机构运行的有效性。

三、民主集中制统合中国宪法体制的组织机制

按照民主集中制形成的党的组织体系和国家机构体系,共同形塑了中国特色的政权机关组织体系。正如有学者所说,“中国共产党建构了一个以自身为核心和中轴的国家政权结构”。^[34]在这个政权结构中,民主集中制是链接党的组织体系与国家机构体系的枢纽。民主集中制作为党的根本组织原则、国家机构的根本组织原则,搭建起结构相似、体系相近、相互影响的两套组织(机构)体系,为中国宪法体制提供了“硬件”;民主集中制作为党的活动原则和领导机制,发挥了“总揽全局、协调各方”的“软件”功能。

[30] 蔡定剑:《中国人民代表大会制度》,法律出版社2003年版,第85页。

[31] 前引[18],陈明文书,第171页。

[32] 许崇德:《中华人民共和国宪法史》下卷,福建人民出版社2005年版,第423页。

[33] 例如,马岭认为,宪法第3条第1款是关于国家机构实行民主集中制的总的组织原则;第2款关于人大和人民的关系的规定主要是民主原则;第3款关于国家权力的横向分工(人大和其他国家机关的关系)的规定,体现的主要是集中原则;第2款和第3款结合起来体现的是民主集中制原则;第4款确定的是国家权力的纵向分工(中央和地方的关系),是集中制原则。参见前引[7],马岭文,第2页以下。

[34] 景跃进、陈明明、肖滨主编:《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2016年版,第7页。

(一) 民主集中制对国家机构的组织

根据宪法第3条,再结合宪法第2条(人民主权原则)、第34条(公民的选举权和被选举权),^[35]以及第三章(国家机构),民主集中制对国家机构的组织遵循以下逻辑。

第一,在国家权力水平配置的维度,“人民民主”是整个国家机构组织的逻辑起点,即人民选举产生作为国家权力机关的人大,并通过这一国家机关集中行使权力。以作为最高国家权力机关的全国人大为中心,产生出作为全国人大常设机关的全国人大常委会、作为国家元首的国家主席,以及对全国人大负责的国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院等。同理,在地方层面,以作为县级以上地方权力机关的人大为中心,产生出相应的人大常委会,以及人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院等县级以上地方国家机关;以作为乡镇国家权力机关的乡镇人大为中心,产生出对其负责的乡镇人民政府。由此,在每一层级国家机构中,形成了以人大作为权力机关、其他机关作为其派生机关,人大作为决策机关、其他机关作为执行机关,人大作为政治上的监督机关、其他机关作为政治上的被监督机关的水平“集中”模式。

第二,在国家权力垂直配置维度,宪法第3条第4款关于央地关系的规定十分原则化,带有转型时期灵活调整政策所需的“非制度化因素”。^[36]但是,“我们是中央集权,不是地方分权,……中央可以改变地方的决定;下级要服从上级,地方要服从中央”这一前提始终是明确的。^[37]即使日后宪法的制度化建设更加成熟,立法、行政、监察、司法等功能的分化更为规范,上述前提依然不会发生变化。国务院与地方人民政府之间、国家监察委员会和地方监察委员会之间、最高人民检察院与地方人民检察院之间的领导与被领导的宪法关系,本身就强调中央的集中统一领导。全国人大和地方人大之间、最高人民法院和地方人民法院之间的宪法关系,也蕴含着中央的集中统一领导的内核。

首先,全国人大代表主要由省级人大代表选举产生、省级和市级人大代表主要由下一层级人大代表选举产生等事实表明,人大的权力来源是自下而上的,但人大的权威是自上而下的。全国人大及其常委会代表着全国性的民意,它们作出的决策,地方各级人大和县级以上人大常委会必须遵守和执行。同理,在地方层面,上级人大及人大常委会作出的决策,下级人大及人大常委会也必须遵守和执行,从而体现“中央的统一领导”。在1954年宪法起草委员会第一次全体会议上,毛泽东在听取关于《中华人民共和国宪法草案(初稿)起草工作的说明》的过程中曾说:“省、市人民代表大会产生全国人民代表大会的代表,但全国人民代表大会出来的东西全国各个省、市都要服从,假若某一个省人民代表大会出的东西不对,全国人民代表大会可以把它撤销。”^[38]这形象地揭示了宪法上国家权力垂直配置的“集中”本质。

其次,尽管四个层级的人民法院是相对独立的,它们通过审级制度(审级监督),在个案裁判中建立起了宪法关系,但“最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作,上级人民法院监督下级人民法院的审判工作”(人民法院组织法第10条第2款)的目的,不仅仅是为了纠正个案裁判的“错误”、救济个案当事人的合法权利,也在于通过这一自

[35] 选举是民主集中制的基础。参见前引〔32〕,许崇德书,第436页。

[36] 参见苏力:《当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东〈论十大关系〉第五节》,《中国社会科学》2004年第2期,第49页。

[37] 许崇德:《中华人民共和国宪法史》上卷,福建人民出版社2005年版,第142页。

[38] 同上书,第121页。

上而下的司法监督机制,保证国家法律获得正确适用,维护国家法制统一。

在国家权力垂直配置方面,“充分发挥地方的积极性、主动性”之所以可能,大致有三方面原因:一是在广土众民的大国之中,地方上多层级的国家机关设置,给地方治理留下了创新空间;二是改革开放以来,国家立法权不断下放,特别是2015年修正的立法法,使设区的市(自治州)获得了制定地方性法规和地方政府规章的权力;三是国家机构的功能分化日益规范,不同性质的地方国家机关在其职权范围内实现了相对的“功能自治”。〔39〕

(二)民主集中制对党政机构(组织)的塑造

党的民主集中制是形成党的组织体系、实现党对人民和国家(机构)领导的组织基础。根据党章,各级各类党组织按照民主集中制组织起来,形成严密的党的组织体系。在中央组织层面,包括以党的全国代表大会和它所产生出来的中央委员会为最高领导机关,由中央委员会产生党的中央政治局及其常务委员会、中央书记处,以及党的全国代表大会产生中央纪律检查委员会、党的中央委员会产生党的中央军事委员会等。在地方组织层面,以党的省、市、县三级代表大会为中心,产生党的委员会和纪律检查委员会等。此外,在企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队等基层单位,还设有党的基层组织。

党的组织体系实现了从中央到地方再到基层,从国家机关到企业、学校、科研机构、人民团体、社会组织等单位的全覆盖,体现了党对国家和社会在横向上的全面领导,以及党中央对国家和社会在纵向上的集中统一领导,〔40〕为“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”〔41〕提供了组织保障。与国家机关体系相比,党的组织体系更为庞大,既有设置在国家机关之中的党组织,也有设置在非国家机关之中的党组织。设置在国家机关之中的党组织与国家机关之间形成的是领导与被领导的政治法律关系,这是从组织上形塑中国宪法体制的核心内容。

从某种意义上讲,国家机关体系是对党组织体系的复制。历史地看,先有中国共产党,后有中国共产党缔造的中华人民共和国国家机关。新政权缔造之初,选择什么样的政权组织形式(政体),取决于中国共产党基于历史经验和现实国情的判断。早在1940年,毛泽东便提出,在“真正普遍平等的选举制”基础上,“可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府”。〔42〕在新政权缔造之初,要巩固新生政权、治理庞大国家,“首要问题并不是分权,而是如何集权”。〔43〕由于中国共产党的组织、活动和领导机制等方面已积累了民主集中制的成功经验,民主集中制被复制运用于国家机关的组织与运行之中,“是再自然不过的事情”。〔44〕

由于党对国家机构匹配领导的要求,国家机关一经组织完成,也会反过来促进党组织的自

〔39〕即使是人大及其常委会对同级人民政府、人民法院、人民检察院的监督,也应根据三个被监督机关的不同性质和任务采取不同的监督方式和监督强度。张友渔指出:“由于行政机关、审判机关、检察机关的性质和任务不一样,人大和人大常委会对这三个机关监督的作用也不一样。审判机关和检察机关是独立行使特定的职权的。行政机关是作为人大的行政机关,根据人大和人大常委会的原则决定进行具体工作的。人大和人大常委会对行政机关的监督要比审判机关、检察机关的监督更多、更直接些。”参见《张友渔文选》下卷,法律出版社1997年版,第259页。

〔40〕参见前引〔18〕,陈明明书,第170页。

〔41〕《习近平谈治国理政》第3卷,外文出版社2020年版,第85页。

〔42〕《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第677页。

〔43〕前引〔36〕,苏力文,第44页。

〔44〕前引〔27〕,范进学等书,第149页。

我更新、自我塑造，形成“党的领导体系和国家制度体系的复合”。〔45〕这种自我更新和型塑，主要通过如下组织机制实现：（1）与中央、省级、市级、县级和乡镇五个层级的国家机关相匹配，〔46〕产生出作为政治权力轴心的党的代表大会和党委；〔47〕（2）在县级以上监察机关之外的其他相应国家机关，以及人民政府部门和派出机关普遍设立党委（党组）；〔48〕（3）设有与县级以上国家机关中的监察机关职能相匹配的党的纪律检查委员会；（4）以党中央的某个直属部门为主导，整合部分国家机关和政府部门，建构一个对若干具有专业性质的国家机关和政府部门进行“归口管理”的“复合体”（如中宣部、政法委），县级以上地方党组织按照同样规则设立隶属于同级党委的相应领导小组；（5）设置直接隶属于党中央的高规格的常设性或临时性领导小组，其领导人通常是中央政治局领导，小组成员来自党中央相关部门和中央国家机关相关部门，〔49〕县级以上地方党组织按照同样规则设立隶属于同级党委的相应的领导小组。由此，党的组织体系便嵌入到国家机构体系之中，形成两种类型的组织：一是与国家机关一一对应的党组织，如各级党委、党组。它们对国家机关的领导，以不改变该国家机关的法定职能为前提；二是统辖若干国家机关的党组织，如党的政法委员会、依法治国委员会等。它们领导若干国家机关，在这些国家机关法定职能及相互关系的基础上，填补并重塑了这些国家机关之间不明确的宪法关系。

四、民主集中制协调国家机构运行的逻辑机理

在民主集中制原则的统合下形成的中国宪法体制，“既超越了政党组织的逻辑，也超越了政府组织的逻辑。它以一种特有的方式将两者整合在一起，自我生成了一种新的逻辑”。〔50〕党的民主集中制的运行，能够补强国家机构运行的有效性，是依宪执政与依宪治国得以顺利沟通、中国宪法体制得以有效运转的关键，这一作用具体体现在填补国家机关之间宪法关系的空白、应对国家机关因功能分化带来的协作配合不足、解决地方国家机关“双重负责”难题等方面。

（一）民主集中制下国家机关宪法关系的张力

若仅从民主正当性或集中有效性的单一维度观察国家机构的构造，所得结果将与宪法和组织法对于国家机关宪法关系的规定出现矛盾。从“民主”的单一逻辑看，无论中央国家机关，还是地方国家机关，其国家权力水平配置的理路均是清晰的，即人民选举（直接或者间接）产生出国家权力机关，国家权力机关产生其他国家机关，被产生的国家机关向产生它的国家权力机关负责，国家权力机关向人民负责。在这一国家权力水平配置逻辑中，居于权力中枢的国家权力机关（人大）是链接整个国家机构的核心。理论上，为了保证国家权力关系和谐，在国家权力垂直配置上，应以国家权力机关作为核心，链接不同层级国家机关间的权力关系，即通过国家权力机关系统引导出中央和地方国家机关之间的权力关系。然而，这个逻辑仅表明，

〔45〕 林尚立：《论人民民主》，上海人民出版社2016年版，第93页。

〔46〕 “与人民代表会议制度相配合的还有党的代表会议制度。”《毛泽东文集》第5卷，人民出版社1996年版，第266页。

〔47〕 参见党章第三章、第四章、第五章。

〔48〕 参见《中国共产党党组工作条例》第7条。

〔49〕 参见前引〔34〕，景跃进等主编书，第7页。

〔50〕 同上书，第6页。

在每一层级中,由该级国家权力机关及其常设机关(县级以上)产生出来的其他国家机关,需对产生它的国家权力机关及其常设机关负责,而不能推导出上级国家机关的存在,以及下级国家机关对相应上级国家机关负责的关系,进而也不能推导出上级人大及其常委会与下级人民政府、下级监察委员会、下级人民法院、下级人民检察院之间的宪法关系,以及上下级人民政府、上下级监察委员会、上下级人民法院、上下级人民检察院之间的宪法关系。就“集中”的单一逻辑看,从中央到乡镇五个层级国家机关间的纵向宪法关系,同样十分明确。在这种单一逻辑下,国家权力的垂直配置,注重的是不同国家机关“系统”上下层级的从属关系,其逻辑结果只包含通过全国人大产生的其他中央国家机关与地方相应国家机关之间建立起的垂直权力关系,而不包含地方其他国家机关与地方同级人大及其常委会之间的水平权力关系。

国家权力的水平配置和垂直配置,各有自己的权力关系逻辑。然而,民主集中制实际上是将民主与集中两个单一逻辑合为一体,形成了复杂的、纵横交错的宪法权力关系网络。地方行政、监察、审判和检察等机关,不仅与本级人大及其常委会发生直接的宪法关系,也与上级(含中央)行政、监察、审判和检察等机关发生直接的宪法关系。这一纵横交错的宪法权力关系网络,进一步延伸到县级以上人民政府内部,形成人民政府与其部门的宪法权力关系,以及人民政府不同职能部门上下级之间的宪法权力关系,构成当代中国政府的条块分割的体制。^[51]可以说,集民主与集中两条逻辑为一体的民主集中制,不可避免地带来了地方国家机关的双重负责难题。地方人民政府既要对本级权力机关负责并报告工作,又要对上级人民政府负责并报告工作;^[52]地方人民法院既要对本级权力机关负责,又要在个案中接受上级法院(上诉审法院)的监督;地方人民检察院既要对本级权力机关负责,又要对上级人民检察院负责;^[53]地方监察委员会既要对本级权力机关负责,又要对上级监察委员会负责。此外,县级以上地方人民政府的职能部门,既应接受本级人民政府的领导,又应接受上级人民政府的相应职能部门的领导或者指导。

国家权力的宪法配置通常需要两套机制,一套解决国家权力水平配置(如权力分立与制衡的机制或权力集中与分工配合的机制),一套解决国家权力垂直配置(如单一制或联邦制)。民主集中制实际上是以一套机制取代了两套机制,实行的是兼顾国家权力水平配置的“权力集中与分工配合”与国家权力垂直配置的“集权”单一制的机制。“苏维埃反对分权的原则不仅仅体现在权力的横向安排上,而且还体现在权力的纵向安排上。”^[54]在中华人民共和国国家机构建设之初,选择实行“民主集中制的人民代表大会制度”,本身就意味着必须反对民主集中制的一个“敌人”(“分权”)及其两个“化身”:国家权力水平配置上的权力分立与制衡原则和国家权力垂直配置上的分权原则(体现为联邦制或地方自治制)。对于前者,毛泽东明确指出:“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、曹锟都搞过了,已经臭了。……我看我们可以这样决定,不必搞资产阶级的议会制和三权鼎立等。”^[55]1949年9月,董必武在人民政协第一届全体会议上的报告中指出:政府的组织原则是“民主

[51] 参见周振超:《当代中国政府“条块关系”研究》,天津人民出版社2009年版,第27页以下。

[52] 参见前引〔7〕,于文豪文,第90页以下。

[53] 参见沈寿文:《论人民代表大会制度的性质、功能及制度困境》,载周永坤主编:《东吴法学》2011年秋季卷,中国法制出版社2011年版,第43页以下。

[54] 何俊志:《从苏维埃到人民代表大会制——中国共产党关于现代代议制的构想与实践》,复旦大学出版社2011年版,第56页。

[55] 前引〔46〕,毛泽东书,第136页。

集中制，它具体的表现是人民代表大会制的政府。民主集中制的提出，正是针对着旧民主主义三权分立的原则。……我们不要资产阶级骗人的那一套，我们的制度是议行合一的，行使国家权力的机关是各级人民代表大会和它产生的各级人民政府”。〔56〕关于议行合一，1954年宪法起草委员会第七次全体会议讨论时，毛泽东强调：“我们是中央集权，不是地方分权。一切法律都要中央来制定，地方不能制定法律。中央可以改变地方的决定；下级要服从上级，地方要服从中央。”〔57〕作出这种选择的原因就在于，新政权缔造者面临的首要问题是，如何在人民民主的基础上有效组织政权、加强中央集中统一领导、巩固新政权、维护社会稳定。民主集中制的混合逻辑及其形成的国家机关之间复杂的权力关系，契合了新政权在民主的基础上实行中央集权的需要。〔58〕

然而，民主集中制实行的国家权力水平配置的“权力集中与分工配合”，同国家权力垂直配置的“集权单一制”的机制存在张力。在国家权力横向关系上，每一层级政权机关内部实行的是“决策/命令/监督—执行/服从/被监督”二元化职能分工模式。人大及其常委会是决策、命令、监督的机关，其他国家机关是执行、服从、被监督的机关，其他国家机关之间除法律另有规定外，是并列平行的国家机关，在各自职权范围内履职，共同对本级人大及其常委会负责。从这单一视角看，每一层级的国家机关都是相对独立的国家机关，在本辖区内拥有完整的决策和执行权力，这些国家权力统一于本级人大，带有浓厚的“地方自治”色彩。然而，维护单一制国家传统，按照单一制国家结构形式处理中央与地方宪法关系，加强中央集中统一领导，是中华人民共和国国家机构建设的前提。在国家权力纵向关系上，仅仅以人大作为链接不同层级国家机关间宪法关系的纽带，或者仅仅通过全国人大产生出来的中央国家机关作为不同层级相应国家机关间宪法关系的纽带，都与人民代表大会制度相悖。为此，中华人民共和国历部宪法和组织法，在规定每一层级以人大为核心的横向国家机关宪法关系的同时，均强调了中央国家机关与地方国家机关之间（以及上级国家机关和下级国家机关）、国务院职能部门与地方人民政府职能部门之间（以及上级人民政府职能部门和下级人民政府职能部门之间）的领导与被领导（监督与被监督、指导与被指导）的宪法关系。在这种中央统一领导下的中央与地方分工的宪法关系中，常态时，中央国家机关的执行机构就是相应的地方国家机关，中央国家机关没有其他的执行机构，中央的决策必须依靠地方国家机关加以执行；类似地，在地方层面，上级国家机关的决策必须依靠下级国家机关加以执行。由此，上下级国家机关之间形成了管辖范围正包含、业务职能雷同、内设机构复制、以上驭下的纵向宪法权力关系。

（二）民主集中制对国家机关宪法关系的协调

当地方国家机关既要对本级人大及其常委会负责，又要对中央和上级相应国家机关负责的双重负责体制引发实践难题时，由于宪法和组织法所规定的刚性宪法关系中没有设定明确的权力争议解决机制，按照一般的逻辑，争议双方只能向共同的“上级”寻求裁决。在地方人民政府系统内，某级人民政府与其上级人民政府职能部门，或者没有隶属关系的两个人民政府之间出现意见不一致时，可以找到作为共同上级的上级人民政府。但是，当不同系统的国家机关之间意志不一致时，并无法找到共同的上级。即使在人民政府系统内部诉诸共同的上级，实践

〔56〕《董必武选集》，人民出版社1985年版，第246页。

〔57〕前引〔37〕，许崇德书，第142页；前引〔15〕，韩大元书，第419页。

〔58〕“我们的政治制度有高度的集中，但是这种高度的集中是以高度的民主为基础的。”前引〔17〕，刘少奇书，第158页。

中也会因效率太低而不可行。因此,双重负责制引发的难题,无法从国家机构自身寻求常规化、法治化的解决,而只能依赖外部机制解决。作为党的活动原则和领导机制的民主集中制,恰好能够发挥协调国家机关之间权力争议、解决地方国家机关双重负责难题的作用。

如果说,作为党的组织原则的民主集中制,塑造了镶嵌于国家机构之中的党组织,形成了稳定的“党—政”二元对应的组织结构,为党领导国家机构提供了组织基础,那么,作为党的活动原则和领导机制的民主集中制,则通过镶嵌在国家机构之中的党组织,在国家机关日常的立法、执法、监察、审判、检察工作中,发挥着“统揽全局、协调各方”的领导作用。如此一来,作为党的活动原则和领导机制的民主集中制,就成为协调国家机关之间宪法关系、解决地方国家机关双重负责难题的核心机制。这是因为,处理党和国家机构政治法律关系的基本原则、具体国家机关内部的重大问题决定及干部管理,“都是由政党的民主集中制,而不是由国家的民主集中制在规范”。^[59]由此,在国家机关之间出现具体权力争议时,可借由党组织之间和党组织内部的命令与服从规则,获得明确的解决方案。同时,“中央统辖权与地方治理权”之间的“一统体制与有效治理之间的内在矛盾”,^[60]兼顾中央与地方两个积极性,在宪制实践中保持动态平衡等难题,都留给党中央根据实际情况进行灵活决断,并通过“块”的党委和“条”的党组(党委)等党组织加以调控。“条块关系的特殊架构也赋予了中央在央地关系运作中的灵活性。在这种架构中,‘中央精神’在地方上有‘块’和‘条’两个代理人,条条和块块分别掌握中央精神,并通过自己的领导系统传达、贯彻到地方。中央可以灵活地调节条与块的侧重点:要发挥中央的积极性,就更偏重条;要强调地方的积极性,就更偏重块。”^[61]正如学者所说,“在以‘四个服从’为基础的纪律和制度保障下,党中央借助于对下级党组织强有力的政治和行政控制,有足够的力量保持中央政府的权威和集中统一领导。这个格局决定了不管中央向地方放了多少具体事项的管理权,地方政府的权力与行为出现多大的膨胀,党中央都有足够的力量收回权力,控制住地方”。^[62]

(三) 对民主集中制协调机制的优化

正因有党的民主集中制这一外部调适机制,按照民主集中制的混合逻辑组织起来的国家机构,才能保持长期动态稳定。然而,这一调适机制过于弹性,如果过分依赖这一机制,亦可能带来隐患,即“克服分散化、取得共识的过程未免不够透明、缺乏效率,有失规则性”。^[63]在依宪执政和依宪治国的要求下,需要对这一协调机制进行优化。

在我国宪法体制中,从“决策—执行”二元的角度观察,中国共产党是“最高政治领导力量”,^[64]是中华人民共和国的政治决策力量。就党的政治决策和执行看,党中央是最高政治决策机构,所作决策通过镶嵌在国家机构之中的党组织,传递给相应的中央国家机关。根据功能划分,全国人大及其常委会将党中央的意志通过法定机制转化为国家的意志,将党中央的政治决策通过法定程序转译为国家决策(尤其是立法),并由其他国家机关按照职能分工加以执行。从理论上说,其他中央国家机关执行全国人大及其常委会的国家决策,本质上就是执行

[59] 何俊志:《作为一种政府形式的中国人大制度》,上海人民出版社2013年版,第95页。

[60] 周雪光:《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》,生活·读书·新知三联书店2017年版,第18页。

[61] 前引[34],景跃进等主编书,第186页。

[62] 前引[51],周振超书,第147页。

[63] 前引[34],景跃进等主编书,第186页。

[64] 党章“总纲”第32自然段。

党中央的政治决策。但是，其他中央国家机关在接受党中央这种“间接”领导的同时，必须随时接受镶嵌在该中央国家机关之中的党组织的“直接”领导，以保证党中央的意志在中央国家机关中得到不折不扣地执行。同时，党中央的政治决策，既通过全国人大及其常委会的国家决策（尤其是中央立法），由地方国家机关按照职能分工加以间接执行，又通过设置在地方的地方党委和镶嵌在地方国家机关之中的党组（党委）等对相应国家机关的直接领导加以贯彻执行。就地方党委、地方国家机关党组的政治决策看，地方党委的首要任务是贯彻实施党中央的决策部署，其作出的政治决策，通过镶嵌在地方国家机关之中的党组（党委）等党组织，传递给相应的地方国家机关，由这些地方国家机关按照职能分工加以“间接”执行；同时通过这些党组（党委）等党组织，对相应地方国家机关进行“直接”领导。其中，地方人大及其常委会将地方党委（在间接意义上是党中央）的意志，通过法定机制转译为地方国家权力机关意志，由其他地方国家机关根据职能分工加以执行。在这一宪法体制下，党对国家机构的领导，正是通过按照作为组织原则的党的民主集中制所设立并与领导国家机关相匹配的党组织（党委、党组等），按照作为活动原则和领导机制的党的民主集中制，对国家机关的宪制活动进行着日常的领导。正是在这个意义上，“对于同时存在着党的领导体系与国家制度体系的中国来说，民主集中制在党的领导制度与国家制度上的差异，却创造了领导制度与国家制度在功能与功效上的互补关系”。〔65〕

党的民主集中制以“四个服从”为基础的纪律和制度保障，在填补国家机关之间宪法关系空白、协调国家机关之间宪法关系、解决地方国家机关双重负责难题、贯彻党的意志上具有强大的生命力。在党章和宪法的框架下，为了使以“四个服从”为基础的纪律和制度保障的单一逻辑，与国家机构功能分化的客观需要相适应，以尊重不同性质和不同层级国家机关的运行规律，形成与不同性质和不同层级国家机关更为匹配的领导方式，作为党的活动原则和领导机制的党的民主集中制也需进一步优化。事实上，党的一些重要文件已经蕴含着相应的优化思路。党的十八届四中全会提出，必然坚持党“领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”，〔66〕在区别不同国家机关的性质、结构与功能，尊重不同国家机关按规律办事的基础上，确立了执政党与具体国家机关的领导方式，明确了执政党与国家机关的基本政治法律关系。相关表述在遣词上十分讲究：是“领导”立法，而非“领导”司法；〔67〕是“保证”执法，而非“保证”立法；是“支持”司法，而非“支持”执法。这种遣词意味着，中国共产党与不同性质的国家机关之间存在着不同的政治法律关系。〔68〕不同性质的国家权力应由不同的国家机关行使，而执政党正是在尊重不同性质国家机关依宪办事、按规律办事的基础上，与它们建立起相应的政治法律关系，从而更好实现国家机关的相应职能，充分实现执政党和人民的意志，达到执政党依宪执政的目标。这一优化思路，也正是党坚持民主集中，“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”的需要。〔69〕

〔65〕 林尚立：《当代中国政治：基础与发展》，中国大百科全书出版社2016年版，第381页。

〔66〕 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过）。

〔67〕 在这个语境中，“领导”有广义和狭义之分；在广义上，所有国家机关当然都应当接受中国共产党的“领导”。

〔68〕 参见沈寿文：《中国共产党依法执政“十六字方针”的法理分析——基于国家机关“功能最适”逻辑的研究》，《国家现代化建设研究》2023年第2期，第89页以下。

〔69〕 前引〔1〕，习近平书，第250页。

结语

在现代宪制国家中，任何政党和国家政权都始终需要面对两个密切相关的问题，一是存续的正当性，二是组织和活动的有效性。前者涉及政党和国家政权的代表制问题，后者关联政党和国家政权的效能问题。与西方国家及其政党不同，中国共产党和中华人民共和国在回应政党和政权的正当性与有效性的问题上，有着自己独特的论证逻辑，此种逻辑是历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的统一。以民主正当性与集中有效性为价值诉求的民主集中制，发挥着链接党和国家两套治理机制的重要作用。民主集中制是宪法所规定的国家机构的组织原则、整体国家机构和某些具体国家机关的活动原则，也是党章所确立的党的组织原则、活动原则和领导机制。国家机构的民主集中制和党的民主集中制相互影响、相互作用，特别是后者补强前者“集中”有效性价值不足、填补国家机关之间宪法关系空白、解决地方国家机关“双重负责”难题、调适国家机关之间权力关系的功效，使两者成为不可分离的统一体。在此意义上，民主集中制可谓中国宪法体制的统合原则与运行机制。

Abstract: Democratic centralism contains the dual value goals of democratic legitimacy and centralized effectiveness. However, the democratic centralism of the Party and the democratic centralism of state institutions have different emphases in terms of value goals. The former takes centralized effectiveness as its foothold and destination and can strengthen the effectiveness of the operation of state institutions. As an organizing principle of the Party, democratic centralism shapes Party's organizations that are embedded in state institutions and provides the organizational basis for the Party to lead state institutions effectively. As the principle of the Party's activities and leadership mechanism and through Party organizations embedded in state organs, democratic centralism plays an important role in filling the gaps in the constitutional relationships among state organs, coordinating the constitutional relationships among state organs and solving the problems of dual responsibility of local state organs. The democratic centralism of the Party and that of state institutions influence and interact with each other, realizing the connection between the constitution-based exercise of the ruling power and constitution-based state governance and shaping the constitutional system of China.

Key Words: democratic centralism, state institutions, constitutional system, constitution-based exercise of the ruling power, constitution-based state governance
