新宪法对民主集中制原则的发展

肖 蔚 云

民主集中制是我国的政治制度，是实现广大人民当家作主的制度。新宪法在继承一九五四年宪法原则的基础上，总结了三十多年来正反两个方面的经验，对我国的民主集中制原则又作了一些新的规定和发展：（一）规定国家机构实行民主集中制的原则；（二）对民主集中制原则作了进一步具体化的规定；（三）对实行民主集中制的程序作了更加完备的新规定；（四）规定国家行政机关内部实行首长负责制。现分述于后。

（一）

新宪法把过去我国的三部宪法规定的“全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关一律实行民主集中制”，修改为“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”，这是必要的。我们国家的政体是民主集中制的人民代表大会制，总的说来，各种国家机关包括国家行政机关、审判机关和检察机关都要实行民主集中制，这是正确的。但是为了更好地反映国家行政机关如何实行民主集中制原则的问题，因此新宪法又作了上述新的规定。从国务院内部领导关系来说，按照过去几部宪法的规定，国务院总理领导或主持国务院的工作。新宪法进一步明确规定，国务院实行总理负责制，各部、各委员会实行部长、主任负责制，地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制。显而易见，行政机关和权力机关在实行民主集中制的方式上是有一些区别的。按照国务院组织法的规定，总理召集和主持国务院全体会议和国务院常务会议，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。部、委员会工作中的重大问题要经部务会议或委员会会议、委务会议讨论决定。这就是要求总理、部长在决定重大问题时要发扬民主，集思广益。但一般说来，总理对重大问题有最后决定权，体现总理负责制。从全国人民代表大会与国务院的关系来说，国务院的组成人员由全国人大决定，国务院对全国人大负责并报告工作，体现了民主集中制。在全国人大内部来说，重大问题要经过全体会议讨论通过，作出决议，体现出民主集中制。从这些情况来看，实行民主集中制对国家权力机关和行政机关内部来说是有所不同的。从国家机构总的来看，要贯彻民主集中制，具体到某一类机关，办法又不完全相同。这并不是说民主集中制原则与总理负责制、部长负责制在这里是完全对立的，互不相容的，恰恰相反，国务院实行总理负责制正是民主集中制的组成部分，国务院全体会议或常务会议讨论决定问题以后，必须由总理负责，总理再指派有关部门或人员执行。全国人大对某一事务或问题作出决定以后，属于国务院职权范围内的事情，国务院总理必须负责执行，这也是民主集中制的体现，这是为了正确贯彻民主集中制，所以这两者是不相矛盾的。如果

全国人民代表大会作出决议以后，国务院应当执行的事情也无人负责执行，这不是真正的民主集中制。

新宪法将各级人民代表大会和其他国家机关“一律实行民主集中制”修改为“国家机构实行民主集中制的原则”是适宜的。它一方面说明民主集中制的原则对各国家机关都是适用的，另一方面又说明根据这个原则，各国家机关按照本身的不同情况，在贯彻执行时又可以有方式上的不同和区别。因此，这样做更符合我国国家机构的实际情况，既有利于发展社会主义民主，又有利于提高国家机构的工作效能。

（二）

新宪法从政治制度上集中地对民主集中制原则作了进一步具体化的规定，这是过去我国三部宪法所没有的。在修改宪法的过程中，全国各地不少人提出了应将民主集中制原则进一步具体化的意见。新宪法第三条进一步明确了什么是我国的民主集中制原则，阐明了在我国政治制度中，人民与各级人民代表大会的关系，各级人民代表大会与各级行政机关、审判机关、检察机关的关系，国家机关相互之间的关系，国家机关上下级之间的关系，中央与地方之间的关系，这是具有重要理论和现实意义的。事实上有的同志对于我国国家制度中的这种民主集中制关系是不清楚或不完全清楚的，宪法这样简明而又准确地加以规定，作为公民、国家机关及他们相互关系间的活动准则，是完全必要的，对于坚持我国的民主集中制原则是十分重要的。

新宪法第三条从三个主要方面对民主集中制作了具体的阐述。第一，人民与国家权力机关之间的关系。新宪法规定：“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。”这就充分说明人民是国家的主人，各级人民代表大会是由人民直接或间接选出的，它们应当按人民的意志办事，努力为人民服务。各级人民代表大会受人民的委托，应当受人民的监督。这里明确地规定了人民和权力机关之间的关系。第二，国家机关相互间的关系。我国的国家机构由国家权力机关、行政机关、审判机关和检察机关组成，但是国家权力机关是由人民直接或间接选举的，行政机关、审判机关、检察机关是由权力机关产生的。国家权力机关是代表机关，代表人民行使国家权力，其他国家机关必须对国家权力机关负责，受权力机关的监督。归根结底，这种关系还是反映了人民是国家的主人，各级人民代表大会代表人民作出的决议，其他国家机关必须服从。人民法院、人民检察院依照法律规定，独立行使审判权、检察权，但只是不受行政机关和社会团体、个人的干涉，而不能不接受权力机关的监督。第三，中央和地方、上级和下级之间的关系。新宪法规定：“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”这里对中央和地方国家机构职权的划分、上下级国家机关之间的关系，作了明确的原则的规定，体现了民主和集中的辩证关系。按照新宪法的规定，我国是单一制国家，政权一般分为四级，即：全国分为省、自治区、直辖市；省、自治区分为自治州、县、自治县、市；县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。在中央和地方的关系上，首先是中央的统一领导，地方必须服从中央的统一领导，在中央的统一领导的前提下，又要充分发挥地方的主动性和积极性，使地方能够因时因地制宜，能够结合本地的实际情况创造性地进行工作。如果缺乏中央的统一领导，将国家权力过分分散于地方，势必产生各自为政，政出多门，不利

于中央的统一领导，不利于社会主义现代化建设。如果中央将权力过分集中，地方没有适当的权力，则不利于发挥地方的主动性、积极性。我国地域辽阔，政治经济发展不平衡，各地情况复杂，中央的权力过分集中，也不利于地方事业的发展。这两方面的偏向都不利于正确贯彻民主集中制的原则，都不利于四个现代化的建设。在全国和各民族自治地方的关系上，各民族自治地方既实行区域自治，享有自治权，又是我国的地方行政区域，所以新宪法规定的中央和地方的关系，在原则上也同样适用于各民族自治地方。新宪法还对各级人民代表大会的关系和上下级行政机关、审判机关、检察机关之间的关系作了规定。总之，新宪法在总结三十多年政权建设经验教训的基础上，对中央和地方、上下级国家机关之间的关系和职权划分原则作了恰如其分的规定。

（三）

新宪法还对实行民主集中制的程序作了许多新的规定，比一九五四年宪法、一九七八年宪法都有很大的发展。民主集中制的原则和实施这些原则的程序是密切相联的，两者的关系是不可分离的，只注重办事的程序，而忽视事情的内容和实质，不利于事情的解决；只注意事情的内容，而不注意办事的程序，也会妨碍事情的正确处理。在一九七五年、一九七八年宪法中完全忽视处理议案和立法的程序，这是不对的。

新宪法明确规定了全国人大及其常委会实行民主集中制原则的程序。如宪法的修改，由全国人大常委会或者五分之一以上的全国人大代表提议，并由全国人大以全体代表的三分之二以上的多数通过。法律和其他议案由全国人大以全体代表的过半数通过。全国人大如果遇到不能进行选举的非常情况，由全国人大常务委员会以全体组成人员的三分之二以上的多数通过，可以推迟选举。如果全国人民代表大会常务委员会认为必要，或者有五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，可以临时召集全国人民代表大会会议。这些规定说明新宪法对在全国人大及其常委会内实行民主集中制原则的程序是非常重视的，重视这些程序，并不是束缚全国人大及其常委会的工作，而是为了真正贯彻民主集中制原则，充分发扬民主，把工作做得更好。

同样，新宪法对地方各级人民代表大会和县级以上的地方人大常委会也作了类似的规定：地方各级人民代表大会在本行政区域内，按照法律规定的权限，通过和发布决议；县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项。第五届全国人民代表大会第五次会议修正通过的地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法规定，地方各级人民代表大会会议每年至少举行一次，经由五分之一代表提议，可以临时召集本级人民代表大会会议，地方各级人民代表大会进行选举和通过决议，以全体代表的过半数通过。县级以上的地方各级人大常委会会议由主任召集，每两个月至少举行一次，常委会的决议，由常委会以全体组成人员的过半数通过。

关于人民法院和人民检察院实行民主集中制的程序和形式，新宪法中没有专门的规定，但是人民法院组织法中也规定了人民法院审判案件，实行合议制。各级人民法院设立审判委员会，实行民主集中制。人民检察院组织法也规定各级人民检察院设立检察委员会，检察委员会实行民主集中制，在检察长的主持下，讨论决定重大案件和其他重大问题。如果检察长在重大问题上不同意多数人的决定，可以报请本级人民代表大会常务委员会决定。

（四）

国家行政机关内部实行首长负责制。新宪法规定："国务院实行总理负责制。""总理领导国务院的工作。副总理、国务委员协助总理工作。总理、副总理、国务委员、秘书长组成国务院常务会议。总理召集和主持国务院常务会议和国务院全体会议。"一九五四年宪法只规定总理领导国务院的工作，主持国务院会议，副总理协助总理工作。一九七五年宪法对国务院总理的作用没有规定。一九七八年宪法规定总理主持国务院工作。由此可见，新宪法增写了"国务院实行总理负责制"就是实行首长负责制，以提高最高国家行政机关的工作效率。一九五四年宪法虽然也规定总理领导国务院的工作，但并未明确总理负责制，而且国务院发布的决议和命令，必须经过国务院全体会议或者国务院常务会议通过，所以，一九五四年宪法规定的国务院类似部长会议，而不是首长负责制。一九七八年宪法只规定总理主持国务院工作，基本上和一九五四年宪法的规定相接近。新宪法的规定加强了总理的地位和作用，更有利于发挥国务院的作用，提高国务院的工作效能。

民主集中制与个人负责并不矛盾，民主集中制是在民主基础上的集中，集中以后还要有人负责去执行，只有民主而没有集中，没有人负责，那就会出现拖拉现象和无组织、无纪律的涣散状态；只有集中，没有民主，这种集中就没有基础，就会出现个人专断和错误。全国人民代表大会是最高国家权力机关，它和它的常务委员会在民主的基础上作出的决议和决定，由最高国家行政机关国务院去执行，这是民主集中制的体现。同样，国务院总理在对重大问题作出决定前，要认真地听取国务院常务会议或者国务院全体会议的意见，再作出正确的决定，这也是贯彻了民主集中制的原则。所以列宁说："我们既需要委员会来讨论一些基本问题，也需要个人负责制和个人领导制来避免拖拉现象和推卸责任的现象。"①

新宪法规定国务院各部、各委员会实行部长、主任负责制。这与一九五四年宪法规定"各部部长和各委员会主任负责管理本部门的工作"是一致的，实际上都是首长负责制。一九五四年宪法还规定国务院各部部长和各委员会主任在本部门的权限内，根据法律、法令和国务院的决议、命令，可以发布命令和指示。更加突出了部长和委员会主任的责任。新宪法在这一点上与一九五四年宪法在程度上略有不同，它规定国务院各部部长、各委员会主任召集和主持部务会议或者委员会会议、委务会议，讨论决定本部门工作的重大问题，指出部和委员会中的重大问题要经过集体的讨论来决定。新宪法还规定国务院各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，发布命令、指示和规章。而不像一九五四年宪法那样，规定部长可以发布命令和指示，说明新宪法对部一级更强调在民主讨论基础上的集中。国务院组织法规定："各部、各委员会工作中的方针、政策、计划和重大行政措施，应向国务院请示报告，由国务院决定。"这说明在适当扩大部委的职权的同时，还要保持国务院的统一领导。

同样，新宪法增写了"地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制。"明确了地方国家行政机关都实行首长负责制，有利于提高行政机关的工作效率。但是新宪法还规定：地方各级人民政府对本级人民代表大会负责并报告工作。县级以上的地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间，对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。这些规定都鲜明地体现了民主集中制的原则。

① 《列宁全集》第30卷，第213页。