

群众工作运行机制的 理论探索与实践创新

QUNZHONG GONGZUO YUNXING JIZHI DE
LILUN TANSUO YU SHIJIAN CHUANGXIN

王培芝 王凤青
著

群众工作运行机制的 理论探索与实践创新

王培芝 王凤青 著

图书在版编目(CIP)数据

群众工作运行机制的理论探索与实践创新/王培芝,王凤青著. —济南:
山东人民出版社,2009.5

ISBN 978 - 7 - 209 - 04838 - 5

I. 群… II. ①王…②王… III. 中国共产党—群众工作—研究 IV. D252

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 082988 号

责任编辑:王金凤

封面设计:张 晋

群众工作运行机制的理论探索与实践创新

王培芝 王凤青 著

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街39号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

山东省恒兴实业总公司印刷厂印装

规 格 16 开(170mm×240mm)

印 张 19.75

字 数 214 千字 插 页 2

版 次 2009 年 5 月第 1 版

印 次 2009 年 5 月第 1 次

印 数 1—2000

ISBN 978 - 7 - 209 - 04838 - 5

定 价 38.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。电话:(0531)87088543

引 言

在过去的2008年，群体性事件成为一个绕不开的话题。6月28日贵州的“瓮安事件”、7月19日云南的“孟连事件”、11月17日甘肃的“陇南事件”以及重庆、甘肃永登、海南三亚、福建莆田、广东汕头等地的“出租车罢运”事件……2008年究竟发生了多少群体性事件，我们不知道，但是有关部门的统计表明了这个问题的严重性。据了解，1993年我国发生社会群体性事件0.87万起，2005年上升为8.7万起，2006年则超过了9万起，一直保持着上升的势头。

深入探究这些群体性事件发生的原因，无非有这么几种情况：一是一些干部对百姓之事不闻不问，不管不顾，长期脱离群众，漠视群众呼声，导致干群矛盾不断积累、激化；二是个别干部不深入群众，工作方法简单粗暴，强迫命令，伤害了人民群众对党的感情；三是一些干部做不到当“人民公仆”的要求，在公众的视线内明目张胆地搞“特权”，以权谋私、贪污腐败、生活堕落腐化，损害了党的形象；四是一些领导干部不仅对群众的疾苦不闻不问，而且侵占群众利益，官商勾结、官黑勾结，严重损害了群众利益；五是群众利益表达机制和协商机制不顺畅，当群众利益被损害时，正常途径不能解决，容易情绪失控；六是一些干部在事件发生后，依然延续传统的阶级斗争思维方式，处理问题时不能采取协

商和对话的方式……总之一句话，就是党的群众工作没有做好。

无独有偶。新年伊始，《人民论坛》第1期发布了“当前领导干部应当树立的十个新观念”大型社会调查成果。这个调查由人民网等8家媒体和中共中央党校等10余家科研及党政单位合作，历时4个多月，参加人数达到55283人。受调查者认为当前官员应树立的新观念排在前10位的依次是：（1）以人为本，以民为先；（2）科学发展，构建和谐；（3）终身学习，与时俱进；（4）克服政府包办一切，发挥民间主体作用；（5）根除人治，树立法治；（6）尊重个性，宽容自由，兼收并蓄；（7）权为民所用，情为民所系，利为民所谋；（8）人才是第一资源；（9）当官要经得起考察，财产要经得起晾晒；（10）立党为公，执政为民。在这10种观念中，“以人为本，以民为先”、“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”、“立党为公，执政为民”等既是人民群众对我们党的领导干部的深厚希望，同时也反映了某些领导干部亟须在这些方面加强和改进，同时也应该成为党的群众工作的重要指导思想和指导原则。

群众工作是中国共产党执政的重要方式，是执政党全部工作的基础。它是以宣传群众、组织群众、发挥群众积极性和创造性，实现推动社会前进为目标的实践活动。我们党自成立以来就非常重视做好群众工作。以毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛为代表的中国共产党人，坚持人民群众是历史主体的马克思主义唯物史观，确立了全心全意为人民服务的群众工作价值取向，在此基础上，先后提出了“一切为了群众，一切依靠群众”、“从群众中来，到群众中去”、努力从制

度上探索建立有利于党的群众工作的长效良性机制、“以人民群众为本”和“三个代表”重要思想以及“立党为公，执政为民”、“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”的群众工作指导思想。这些理论推动了党的群众工作的改善和不断发展，成为做好新时期群众工作的理论指导和行动指南。

当前，我们进行社会主义现代化建设的各种条件都发生了深刻而巨大的变化。从国际局势看，政治多极化、经济全球化、科技革命迅猛发展、思想文化多元化，已成为不可阻挡的趋势；从国内情况来看，我国进入“黄金发展时期”与“矛盾凸显时期”并存的阶段，各种社会矛盾一旦遇到“导火索”，就容易爆发为大规模群体性事件，引起社会的不稳定乃至动荡不安；在世情、国情深刻变革的情况下，我国人民群众在阶级阶层、利益需求、思想观念等方面呈现出许多新情况、新变化；与此同时，党所处的地位和环境、党所肩负的任务，都发生了重大的变化；此外，随着我国社会的全面转型，遗留下来一些老大难问题。党的群众工作出现的这些新情况，给做好新时期群众工作提出了巨大的挑战。

然而当前，群众工作运行机制依然还是传统群众工作运行机制的发展和延续。传统群众工作运行机制，本质上是与党在革命时期形成的与革命党的地位角色职能相适应、与计划经济体制和单一社会结构相兼容、以群众工作“主客二元结构”为主要特征的群众工作运行机制。这种运行机制主要表现为群众工作价值目标“务虚”与人民群众对群众工作“务实”新要求之间的矛盾和冲突、群众工作主体“一元”与“多元”的失衡、群众工作方式“人治”与“法治”的对立、群众工作方法“单一”与群众需求和社会矛盾“多样化”的

脱节、群众工作模式“政治控制”与“社会管理”的碰撞、群众工作“行政权力”运行机制与“民主自治”运行机制的并存和摩擦等六个方面。传统群众工作运行机制的诸多不适应，要求我们必须积极探索新时期党的群众工作的良性运行机制。

要探索建立新时期党的群众工作的良性运行机制，就必须认真分析党的群众工作出现问题的主要原因，这是研究新时期群众工作运行机制不能忽视的重要方面。这些原因主要包括：我国社会主义初级阶段不可逾越的基本国情；全面转型时期人民内部矛盾呈现出诸多特征；一些地方和部门的党员干部对做好新时期群众工作的重要性认识不到位，对群众工作出现的新问题、新情况缺乏相应的处理方法和对策；广大人民群众整体素质参差不齐；群众工作机制与形势和任务不相适应；一些法规、制度的不完善。这些因素都会影响到党的群众工作的效果。

由此可见，建立一种与执政党的地位角色和职能相一致、与社会主义市场经济体制相兼容、与经济全球化和网络时代相对接、与构建社会主义和谐社会相适应的新型群众工作运行机制，是做好新时期群众工作的主要途径。构建这样的群众工作运行机制，主要从确立新型的党群关系模式、始终坚持“两个高度重视”、着力构建新型的群众工作运行机制、不断创新与构建和谐社会相一致的群众工作运作方式、对新型群众工作运行机制进行制度创新以及整合社会资源、形成群众工作合力等六个方面入手。

为了从实践上具体阐明新型群众工作运行机制的可操作性，提供实践指导，本书还分别选取了市、县、社区、乡镇、

农村、企业、非公有制经济组织等不同区域和不同群体，涉及道德建设、文化建设、制度建设、社会建设等不同领域，包括发达地区、中等地区和欠发达地区不同类别，从教育引导、制度保障、制度创新、结合渗透、资源整合、民情恳谈、内外和谐、创建载体、从民所愿、模式创新的不同角度，对10个典型进行解剖，对新型群众工作运行机制的可操作系统做了较为详细的研究。

从一定意义上说，执政党的全部工作，说到底就是做好群众工作。因此，做好群众工作、构建新型群众工作运行机制，不仅是执政党需要解决的理论问题，更是执政党必须解决的实践课题。本书对该问题的探索也只是初步的尝试，读者如果能从中得到一点有益的启示，我们的努力就是值得的。

目 录

一 中国共产党关于群众工作的理论探索	1
(一)毛泽东对群众工作理论的独创性贡献	1
(二)邓小平对群众工作理论的继承、丰富和发展	12
(三)江泽民对群众工作理论的继承、丰富和发展	20
(四)胡锦涛对群众工作理论的继承、丰富和发展	27
二 新时期党的群众工作面临的新情况、新挑战	36
(一)国际国内环境的深刻变革	36
(二)人民群众主体呈现出的新情况、新变化	42
(三)党的执政地位、角色和职能的新变化	45
(四)社会多种问题的长期积累	53
三 群众工作运行机制存在的矛盾和冲突	58
(一)群众工作价值目标“务虚”与“务实”的冲突	58
(二)群众工作主体“一元”与“多元”的失衡	69
(三)群众工作方式“人治”与“法治”的对立	75
(四)群众工作方法“单一”与群众需求和社会矛盾“多样化”的脱节	83

(五)群众工作“政治控制”模式与“社会管理”模式的碰撞·····	91
(六)群众工作“行政权力”运行机制与“民主自治” 运行机制的摩擦·····	100
四 新时期党的群众工作出现问题的主要原因分析·····	108
(一)不可逾越的初级阶段国情·····	108
(二)社会转型的人民内部矛盾多发期·····	112
(三)党组织和党员干部自身存在问题·····	117
(四)人民群众整体素质参差不齐·····	119
(五)群众工作机制与形势和任务不相适应·····	121
(六)一些政策、法规和制度不完善·····	122
五 构建新型群众工作运行机制·····	124
(一)确立新型的党群关系·····	124
(二)始终坚持“两个高度重视”·····	129
(三)新型群众工作运行机制的基本内涵·····	139
(四)新型群众工作运行机制的运作方式·····	152
(五)新型群众工作运行机制的制度创新·····	164
(六)整合社会资源,形成群众工作合力·····	174
六 新时期群众工作运行机制的实践创新·····	193
(一)公民道德“建设规律”的实践探索 ——山东省莱州市“三德工程”建设的 实践调查与思考·····	193
(二)着力从制度和机制上保障和改善民生	

——山东省文登市实施“十有”民生工程的 调查与思考	208
(三)政府主导,农民主体,市场运作,多方满意	
——山东省嘉祥县新型农村合作医疗试点的 成功经验及启示	220
(四)构建平台,创新机制,整合资源	
——山东省邹城市扎实推进新农村文化建设的 调查与思考	233
(五)以优秀的企业文化孕育和谐,以强烈的社会责任诠释和谐	
——关于山东艺达集团公司构建和谐企业的 调研报告	243
(六)整合社区资源,实现共建共享	
——济南市营市街绿园社区整合资源 服务群众的调查	251
(七)农村思想政治工作的新形式	
——邹城市张庄镇“民情恳谈”的调查和研究	264
(八)创建精神文明,构建和谐企业	
——日照市岚山区非公有制经济组织精神文明 创建活动经验调查	275
(九)以民为本,从民所愿,为民谋利	
——山东省文登市扎实推进社会主义新农村 建设的调查	284
(十)创新体制、制度、机制,构建群众工作新格局	
——山东省嘉祥县创新群众工作模式化解社会矛盾的 调查	295
后 记	305

一 中国共产党关于群众工作的理论探索

党的群众工作是宣传群众、组织群众、发挥群众积极性和创造性，以实现推动社会前进为目标的实践活动，是党的全部工作的基础。中国共产党立足于中国革命和长期建设的实践，始终坚持马克思主义的群众观，坚持对群众工作的理论探索，认识并提出党的群众工作必须以马克思主义群众观为指导；必须坚持走群众路线的根本工作方法，保持同人民群众的血肉联系；必须以密切党群干群关系为目的，积极探索有利于群众工作的体制机制。毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛正是中国共产党人中关于群众工作理论探索的杰出代表。

（一）毛泽东对群众工作理论的独创性贡献

以毛泽东为代表的中国共产党人，在领导中国革命和建设的过程中，对马克思列宁主义关于人民群众历史作用的理论进行了创造性的运用和发展。不仅在指导思想上一切为了群众、一切依靠群众的观点，而且在实际工作中形成了从群众中来、到群众中去的领导方法和工作作风。这是我们党的一大创造，也是对中国革命和社会主义建设经验的科学总结。

1. 坚持人民群众是历史主体的马克思主义唯物史观

马克思主义在人类历史上第一次科学地解决了人民群众在社会历史发展中的地位和作用问题。马克思主义认为，历史活动是人民群众的事业，人民群众是历史的主人，是推动社会历史发展的决定力量。中国新民主主义革命有一个显著的特点，就是敌人的力量异常强大，革命的力量过于弱小。在敌我力量对比悬殊的情况下，我们党自诞生之日起，以毛泽东为代表的中国共产党人从领导革命战争开始，就反复强调动员和依靠人民群众的重要性，重视人民群众创造历史的作用。早在1929年12月，毛泽东在起草的《中国共产党红军第四军第九次代表大会决议案》中，论及纠正单纯军事观点的方法时就指出：“党对军事工作要有积极的注意和讨论。一切工作，在党的讨论和决议之后，再经过群众去执行。”^①他要求党在开展各项工作时，都要以人民群众为基础，充分发挥人民群众的积极性。如果离开了人民群众，党的一切工作都可能失败。1934年，他特意写了文章谈到这个问题：“真正的铜墙铁壁是什么？是群众，是千百万真心实意地拥护革命的群众。这是真正的铜墙铁壁，是什么力量也打不破的。反革命打不破我们，我们却要打破反革命。在革命政府的周围团结起千百万群众，发展我们的革命战争，我们就能消灭一切反革命，我们就能夺取全中国。”^②正是在这种群众史观的思想指导下，毛泽东在1934年1月的第二次苏维埃代表大会上提出了土地革命的阶级路线，这就是依靠贫雇农，联合中农，限制地主与消灭富农。

① 《毛泽东选集》，东北书店1948年版，第548页。

② 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第139页。

抗日战争全面爆发后，随着国共两党实现第二次合作，全民族的抗日民族统一战线也建立起来了。但是在抗战过程中，蒋介石坚持片面抗战，不把人民群众包括在抗日的力量中。为此，毛泽东曾批评过国民党的这一做法，认为不要人民群众参加的抗日是一定要失败的，“民族战争而不依靠人民，毫无疑义将不能取得胜利……如果坚决抗战出于真心，就不能忽略这一条。”^①他在同英国记者贝兰特的谈话中也指出：“反对日本帝国主义的战争而不带群众性，是决然不能胜利的。”^②正是由于认识到了人民群众中蕴藏着的巨大力量，在整个抗战期间，我们党建立了包括工人、农民、小资产阶级、民族资产阶级、中小地主和部分大地主大资产阶级在内的抗日民族统一战线。不仅如此，在陕甘宁边区，还建立了一种崭新的统一战线性质的政权——“三三制”政权，通过发传单、写标语、出报纸、演讲、演剧、扭秧歌等形式，激发群众的参与热情，将非中共的其他主张抗日民主的党派和无党派人士占 2/3 吸收到抗日政权中来，这对于争取和团结各阶级、阶层、党派和团体参与抗战，最终夺取抗日战争的彻底胜利，奠定了坚实的基础。

抗战胜利后，国民党蒋介石依然坚持一党专政的政治格局，不肯让人民群众分享他们经过浴血奋战得来的胜利果实。在这种情况下，中国共产党通过与国民党谈判达成召开由各党派代表及无党派代表参加的政治协商会议（史称旧政协，以与 1949 年 9 月召开的政治协商会议相区别），讨论和平建国方案及召开国民大会等问题。1946 年 1 月，旧政治协商会

^{①②} 《毛泽东选集》第 2 卷，人民出版社 1991 年版，第 347、375 页。

议召开，各党派之间对和平建国的诸多问题达成了协议。然而，国民党蒋介石不仅不履行协议，反而撕毁了协议，于1946年夏天，在美国的支持下，发起了全面内战。面对国民党蒋介石集团的嚣张气焰，毛泽东尖锐地指出：“从长远的观点看问题，真正强大的力量不是属于反动派，而是属于人民。”^①在与国民党军队进行作战的过程中，毛泽东始终坚信人民群众中蕴藏着无穷的力量，通过开展土地改革、积极发展解放区生产、展开反对蒋介石的“第二条战线”等运动，把全国各族和各阶层人民紧密地团结在自己的周围，建立了反对国民党蒋介石的包括工人、农民、小资产阶级和民族资产阶级在内的人民民主统一战线，历尽千辛万苦，战胜了许多艰难险阻，最终推翻了压在人民头上的三座大山，建立了新民主主义的新中国。

新中国成立后，在社会主义革命时期，毛泽东仍然坚信“群众中蕴藏着一种极大的社会主义的积极性”，并采取多种措施，调动了这种积极性，从而完成了社会主义的三大改造，使中国跳过了资本主义的发展阶段，初步建立了社会主义的基本制度。

2. 坚持全心全意为人民服务的群众工作价值取向

马克思主义认为，政党是阶级斗争的产物，又是阶级斗争的工具，不同的政党代表不同的阶级利益，而无产阶级政党则代表广大无产阶级和人民群众的根本利益。毛泽东从这一基本立场出发深刻指出，中国共产党是无产阶级的政党，它的性质决定它代表着中国工人阶级及广大人民群众的利益，

^① 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1195页。

一切为了人民，全心全意为人民服务是中国共产党的唯一宗旨，也是党的群众工作的重要出发点。

在半殖民地半封建的旧中国，广大人民群众饥寒交迫，食不果腹，过着猪狗不如的生活。正是目睹了广大人民群众生活的苦难，毛泽东才毅然决然地走上了革命的道路。他曾经说过这么一句话：“为什么要革命？为了使中华民族得到解放，为了实现人民的统治，为了使人民得到经济的幸福。”^①而要实现这一目标，在毛泽东看来，就必须通过革命的方法，发动组织广大人民群众，消灭一切压在他们身上的种种束缚和枷锁，在全国范围内建立起广大工农联盟的人民民主专政，从根本上改变人民受剥削受压迫的地位。为此，毛泽东多次强调共产党员要树立起全心全意为人民服务的思想，以人民群众的根本利益和实际需要作为党的群众工作的价值追求和价值取向。他在1934年1月写下的《关心群众生活，注意工作方法》中指出：“我们应该深刻地注意群众的问题，从土地劳动问题到柴米油盐问题。妇女要学习犁耙，找什么人去教她们呢？小孩子要读书，小学办起了没有呢？对面的木桥太小会跌倒行人，要不要修理一下呢？许多人生疮害病，想个什么办法呢？一切这些群众生活上的问题，都应把它提到自己的议事日程上。”^②1941年，毛泽东在陕甘宁边区会议上发表演说指出：“共产党是为民族、为人民谋利益的政党，它本身绝无私利可图。它应该接受人民的监督，而决不应该违背人民的意旨。它的党员应该站在民众之中，而决不应该站在

^{①②} 《毛泽东文集》第1卷，人民出版社1991年版，第19、138页。

民众之上”^①，明确指出了共产党人要时刻把人民群众的利益放在第一位，为人民服务是中国共产党人的出发点和落脚点。1944年，在延安中共中央直属机关为纪念共产主义战士张思德而举行的集会上，毛泽东发表了题为《为人民服务》的著名演讲。他说：“我们的共产党和共产党所领导的八路军、新四军，是革命的队伍。我们这个队伍完全是为着解放人民的，是彻底地为人民的利益工作的。”“我们是为人民服务的，所以，我们如果有缺点，就不怕别人批评指出。不管是什么人，谁向我们指出都行。只要你说得对，我们就改正。你说的办法对人民有好处，我们就照你的办”^②。在1945年党的七大上，毛泽东又严肃指出：“我们共产党人区别于其他任何政党的又一个显著的标志，就是和最广大的人民群众取得最密切的联系。全心全意地为人民服务，一刻也不脱离群众；一切从人民的利益出发，而不是从个人或小集团的利益出发；向人民负责和向党的领导机关负责的一致性；这些就是我们的出发点。”^③至此，我们党全心全意为人民服务的思想，正式写进党章，成为党的指导思想。

由于以人民群众的根本利益作为党的群众工作的价值追求和价值取向，毛泽东认为只有解决了人民群众的实际生活问题，才能得到广大人民群众地拥护。他曾经指出：“一切群众的实际生活问题，都是我们应当注意的问题。假如我们对这些问题注意了，解决了，满足了群众的需要，我们就真正成了群众生活的组织者，群众就会真正围绕在我们的周围，

①②③ 《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第809、1004、1095页。