

国家社会科学基金项目
批准号 (04BDJ018)

Xinjiedian miqie dangqunuanxi de yunxing jizhi yanjiu

新阶段密切党群关系的 运行机制研究

彭穗宁 等著



四川出版集团
四川人民出版社

新阶段密切党群关系的 运行机制研究

彭穗宁 等著

四川出版集团
四川人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

新阶段密切党群关系的运行机制研究/彭穗宁等著. —成都:
四川人民出版社, 2008. 5

ISBN 978-7-220-07597-1

I. 新… II. 彭… III. 中国共产党—密切联系群众—研
究 IV. D

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 060270 号

XINJIEDUAN MIQIE DANGQUN GUANXI DE YUNXING JIZHI YANJIU

新阶段密切党群关系的运行机制研究

彭穗宁 等著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

徐 英
彭小柯
古 蓉
叶 勇
李 剑 孔凌凌

出版发行
网 址

四川出版集团
四川人民出版社(成都槐树街2号)
<http://www.scpph.com>
<http://www.booksss.com.cn>
E-mail: scrmcbsf @ mail. sc. cninfo. net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028)86259459 86259455
(028)86259524

照 排
印 刷
成品尺寸

成都华宇电子制印有限公司
四川嘉创印务有限责任公司
160mm×230mm

印 张
字 数

17
251 千

版 次
印 次

2008 年 5 月第 1 版
2008 年 5 月第 1 次印刷

书 号
定 价

ISBN 978-7-220-07597-1
27.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题,请与我社发行部联系调换
电话:(028)86259624

序

由四川省委党校彭穗宁教授主持的国家社科基金项目《新阶段密切党群关系的运行机制研究》的最终研究成果已经完成。这个研究成果从选题到研究的内容都是很有价值、很有意义和富有新意的。

党群关系是中国政治生活中最重要的关系。执政党如果失信于民、脱离群众，就会从根本上丧失执政地位。党的十六届四中全会指出：“保持党同人民群众的血肉联系是执政能力建设的核心问题。”

中国共产党作为执政党，它的根本执政理念和价值取向就是立党为公、执政为民。国家的一切权力属于人民，人民群众是国家和社会的主人，党领导人民群众当家做主，管理国家和社会事务。党的一切活动都是为了人民，并依靠人民。胡锦涛同志指出：“始终做到‘三个代表’，是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。这里的‘本’、‘基’、‘源’，说到底就是人民群众的支持和拥护。‘乐民之乐者，民亦乐其乐；忧民之忧者，民亦忧其忧。’人心向背，是决定一个政党、一个政权盛衰的根本因素。马克思主义政党的理论路线和方针政策以及全部工作，只有顺民意、谋民利、得民心，才能得到人民群众的支持和拥护，才能永远立于不败之地。”^①这段论述，深刻地阐明了党群关系的实质，以及保持党同人民群众的血肉联系对于党巩固执政地位，完成执政使命的重大意义。

党群关系是一个常讲常新的课题。在执政和改革开放的条件下，关

^① 胡锦涛同志《在“三个代表”重要思想理论研讨会上的讲话》，2003年7月1日。

键是执政党如何实现好、维护好和发展好人民的利益问题，使人民共享改革发展的成果。人民的利益不仅包括经济利益，还包括政治利益和文化利益。我们必须把实现好、维护好和发展好这三个基本利益贯穿于社会主义现代化建设的整个实践之中。同时，在全面和正确理解人民利益的基础上，在具体工作中，还要慎重协调好、处理好各种利益关系，把人民群众的长远利益与眼前利益、整体利益与局部利益结合起来。因此，把握好利益关系这个纽带，实现好、维护好和发展好人民的根本利益，是密切党群关系的根本。

应当说，密切党群关系是一个复杂的系统工程，也是当前理论研究中的重点和热点问题。人们从理论层面、制度层面甚至操作层面等进行多方面的研究，彭穗宁教授从运行机制的角度研究党群关系，拓展了一个新的领域，将会使进一步密切党群关系、践行执政为民的执政理念落到实处。

历史在前进，情况在变化，党群关系也发生了新情况、新问题，我们必须按照党的十七大的要求，以改革创新的精神进一步推进党群关系的建设。比如，以建立社会主义市场经济为取向的改革开放，彻底改造了我国原有的资源配置方式，改造了原有的利益分配格局，在利益配置和形成的机制上，开创了从没有过的崭新局面，推进了我国社会相当复杂的变迁过程，中国社会利益主体多元化已经成为当代中国不争的事实。群众的构成在原有的两个阶级和一个阶层基础上，又催生了多个社会阶层。人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强，社会结构、社会组织形式、社会利益格局发生了深刻的变化。社会生活中的这些重大变化，又与中国共产党历史方位的变化、与党员队伍构成的重大变化紧紧地联系在一起。因此，党群关系机制建设，正面临着许多严峻的挑战和崭新的课题。

从执政党组织职能来看，党的政治职能被赋予新的内涵，党的社会职能不断强化。适应这些变化，党必须积极探索履行职能的新机制。从资源配置来看，党获取资源和整合资源的方式、渠道发生了重要变化。在这种情况下，党要获得更多的资源来推进工作、服务群众，就必须建立起与之相适应的资源整合机制。从组织依托来看，党必须适应经济组

织和社会组织多样化的要求，创新党组织的设置方式和运行机制。中国共产党作为整合中国社会多元利益唯一的政治力量，除了必须在“行权”、“谋利”和“用情”上，始终做到“权为民所用、利为民所谋、情为民所系”外，还必须把密切党群关系作为一个系统，建立一整套保证党的各级组织和干部真实地代表人民的根本利益的有关制度和与之相适应的机制，处理好各种矛盾和冲突，才会有和谐的党群关系。

应当看到，在新阶段完善和解决党群关系新机制的条件已经成熟。我国不少地区党的基层组织，针对新形势下党群关系的新情况、新问题，进行了一些卓有成效的探索，已积累了不少成功的经验。同时，党的十七大明确了党的建设的总体布局，为我们系统地研究和推进党的建设、坚持从实践中探索和推进党的建设指明了方向。因此，运用执政党的创新理论作指导，对这些探索进行分析，从密切党群关系的运行机制上进行提炼，使之上升为制度层面的规范，一定会给新阶段密切党群关系的研究提供有所成就的经验、提供创新的思路。

该项研究成果，对于新的历史条件下党群关系面临的新情况、新问题的分析，对于密切党群关系运行机制的理论阐述，对于密切党群关系的组织机制、工作机制的构建，等等，是很有见地、很有价值的；对于推进新阶段党群关系的建设，是很有意义的。当然，党群关系的建设是一个需要不断探索和推进的重要课题，我期盼更多理论工作者和实际工作者在这个领域进行耕耘，形成更多的、能够指导实践的新成果。

全国党建研究会副会长 中共中央党校教授 蔡长水

2007年12月

新阶段密切党群关系的运行机制研究^①

内容提要

党群关系是中国政治生活中最重要的关系。因为，在现代民主政治中，公共权力、政党和民众是最重要的三个要素。执政党得到民众的拥戴，控制公共权力就是一般意义上的执政。而公共权力天然具有脱离民众的趋向，政党取得公共权力，掌握执政地位之后，必须防范执政党和公共权力结合而失去民众的问题，而一旦政党脱离群众，它的执政地位必然动摇直至丧失。从这个角度讲，“执政”表面反映的是政党与公共权力的关系问题，实质上却是政党与群众的关系问题，因此，党的十六届四中全会认定“保持党同人民群众的血肉联系是执政能力建设的核心问题”。

在新阶段，党群关系是以利益关系为纽带形成的互动关系，党在这个关系中是主要方面，起主导作用。在利益主体多元化的背景下，党群关系的建设正面临着新的挑战，影响党群关系的因素更具复杂性、多发性 and 递进性。执政党密切党群关系，如果还仅仅停留在党的作风建设层面，显然已经不够了。保持同群众的密切联系应该作为一个系统来建设，必须在制度和机制建设的层面上，构建新阶段密切的党群关系运行机制。

① 本报告是2004年国家社会科学基金项目（批准号04BDJ018）的最终研究成果。

本课题研究的“党群关系”，特指中国共产党与人民群众的关系，主要研究党的组织（特别是基层组织）与群众的关系。

党群关系的运行机制本质上属于政治运行机制的范畴，与我国的政治运行机制有紧密的内在关系，它具有系统化、有形化、组织化的特征。构建这样的机制的根本原则是“实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益”，构建这样的机制最直接的实践基础，就是在保持共产党员先进性教育活动中，各地为建立保持党员与群众密切联系的长效机制的探索和实践。

构建党群关系的运行机制必须解决利益动力问题。这样的机制主要包括组织运行机制和工作运行机制两个方面。前者是保证系统，后者是运行系统。

密切党群关系的组织运行机制：由于在基层社会中，党群关系的具体化实际就是党员、党的干部、党的组织同群众发生的大量的、经常的联系和关系，因此，密切党群关系的组织运行机制应该是一个闭合的有机系统。它包括三个方面的内容：首先，必须建立和健全党的组织工作系统，来解决党员和党员干部的素质提升问题，解决党组织的覆盖问题、功能定位和功能发挥问题；其次，必须完善党的领导体制和运行机制，使党的领导和工作能够更好地反映民情、代表民意、集中民智。为此，应该科学界定党内“三会”的关系，重点是党的常委会和全委会的关系，明晰其权力边界和责任归属，实行议行的适度分离，使各种要素得到有效配置，使各项权力的运作在严格的监督和制约之中，从而提高执政效能，推进党群关系的健康发展。最后，必须建立和健全党内民主和公民有序参与的社会民主对接的机制，特别是党务公开、民主选举、民主决策和民主监督等一系列涉及科学的、民主的权力授予、权力运用和权力监督等制度建设，以保证党组织和党员能够密切地联系群众。同时，必须健全群众对党组织和党员的考核、评价和制约等制度，以促进党群关系能够健康地发展。

密切党群关系的工作机制，主要是解决越到基层，党组织服务群众的能力就越弱、凝聚力和影响力就越小的问题。因此，这种工作机制的内在要素有：在多元的基层社会组织中，内容和形式多样的党组织服务

群众的机制；不断推进执政党的政治社会化，动员和组织群众积极参与现代化建设、合理有序地表达自己的利益诉求的机制；建立和健全民主、法制和开放的社会环境，创设宽口径和互通的民意表达渠道，顺畅党群沟通机制，搭建有效的社会“衡平机制”以化解基层群众的利益矛盾；建立和完善与经济社会发展相适应的基层群众的社会保障机制等。

总之，中国共产党作为中国社会唯一的领导党和执政党，能够而且应该充分运用自己的领导权和执政权，充分调动政治、经济、文化、社会等要素，并促使这些要素相互作用、相互影响、有机运行，来保证党群关系的和谐发展，来推动我们社会的和谐进步。

本课题组认为：通过具体分析新阶段党群关系的变化态势和基本特征，全面、系统地探讨党群关系和谐发展的正确途径，从而构建新阶段密切党群关系运行机制，是有效的和有益的。新阶段密切党群关系运行机制的建设，必然有助于党组织与各类群众组织和广大群众之间形成直接、经常、便捷的组织联系，有助于使党组织真正成为有效整合社会资源、领导群众进行社会主义和谐社会建设的核心。

目 录

第一章 引言	1
第二章 新阶段党群关系的特点	5
(一) 党群关系一般特征	5
(二) 党群关系本质上是以利益关系为基础的互动关系	16
(三) 正确发挥党的利益整合功能,是新阶段密切党群关系的 关键	20
(四) 新阶段的党群关系总体上是好的、密切的	24
第三章 新阶段影响党群关系的若干因素	27
(一) 新阶段影响党群关系的主要外部因素	28
(二) 新阶段影响党群关系的主要内部因素	45
(三) 高度重视和积极防范影响党群关系的对抗性因素	75
(四) 加强党的自身建设与和谐社会建设,巩固群众对 党的信任基础	82
第四章 党群关系运行机制的解析	85
(一) 党群关系运行机制的内涵	85
(二) 新阶段密切党群关系运行机制建设的目标和原则	89
(三) 新阶段密切党群关系运行机制建设的基本要求	93
(四) 新阶段密切党群关系运行机制建设的政治意义	98

(五) 新阶段密切党群关系运行机制建设的实践基础	101
第五章 密切党群关系的组织机制	104
(一) 提升党组织和党员联系群众的水平和能力的机制	106
(二) 推进地方党委领导体制和运行机制的改革	140
(三) 健全党内民主制度，创设保持同群众血肉联系的 长效机制	154
第六章 密切党群关系的工作机制	184
(一) 党的群众工作机制建设的总要求	186
(二) 构建党员干部和党员联系群众的工作网络	188
(三) 完善对群众的服务机制	192
(四) 充分发挥社团及民间组织的积极作用	211
(五) 完善对群众的教育和引导机制	217
(六) 建立顺畅的民意表达机制	225
(七) 构建化解人民内部矛盾的新机制	233
(八) 正确处理群体性事件	247
第七章 结束语	253
主要参考文献	255
后记	258

第一章

引言

这里,我们想首先打破理论研究报告写作的套路,先以《人民日报》《中国青年报》等主要报刊提供的消息,用新闻报道的语言来为这份研究报告开头。

近年来,各地党委为密切党群关系,利用媒体和网络加强民意沟通,进行了大量的创新性实践活动:

——湖南省道县开设了政府网,上面有一“监督投诉”栏目,是道县各界人士反映、举报问题的帖子,其中不乏激烈、尖锐的言辞。每一个帖子都有“收件领导”,是真正给道县人信访、提建议、提批评、抨击腐败现象提供的一个快捷通道与平台。它提供的信息是“透明”的,不仅是传送给政府的,同时也传送给所有浏览网页的人,而政府是否回应,回应、处理得是否及时,处理结果是否公正,都保存在网上,所有人都看得见。同时,它又是“包容”的,允许公众说怪话、狠话、偏激的话,允许公众在事实未查清之前贴上“一面之词”,允许公众指名道姓对县领导进行“严厉”的质问。

——在2003年,当SARS传播演变为一场危机事件时,胡锦涛总书记在广州街头对一位参与防治SARS的医生说:“你的建议非常好,我在网上已经看到了。”这是人们第一次得知中国国家领导人通过网络获得信息,这一信号给人以互联网已经开始实质地介入国家的政治生活

中的印象。

——2004年起，安徽省政府提请人大常委会制定的所有地方性法规、省政府规章草案都在省政府法制办的网站上公开征求社会公众的意见，并进行反馈。

——在河南，省人大常委会近年来在地方立法过程中，通过公开征集立法项目建议、召开立法听证会、在媒体和互联网站公开法律草案等办法，使立法工作向基层延伸，为民众参与立法提供了直接便捷的渠道，提高了立法质量。在最近两年制定实施的地方法规中，有将近20%的法规面向社会公开征集过群众意见，特别是像《物业管理条例》《义务植树条例》《高速公路条例（草案）》等一些关系到千家万户切身利益的地方法规，几乎都曾在媒体上公开征求过意见。

——在2005年“两会”举办的记者招待会上，温家宝总理说：“昨天我浏览了一下新华网，他们知道我今天开记者招待会，竟然给我提出了几百个问题。我觉得他们对国事的关心，深深感动了我。他们许多建议和意见是值得我和我们政府认真考虑的。”这实际表达了一种高层决策与底层民意的互动。

——在上海，民意进入网络，其中，2005年市政府为民办实事的立项工作在網上征得的市民建议就已经有944条，比2003年增加了80%。作为市民与政府重要沟通渠道的“市民信箱”，自2004年8月18日正式开通以来，目前注册用户达到几十万人。

——在西安，网上参政热潮得到了政府的积极回应，网民发起的“市政府执政十大教训”评选活动，就得到了政府的高度肯定与接纳。

——2006年元旦零时正式开通了中华人民共和国中央人民政府门户网站（www.gov.cn），网站公布政府重大决策部署、行政法规、规范性文件，面向公民、企业和外国人提供网上办事服务，还建立了方便、高效渠道，以增进政府与民众的沟通与交流。海内外舆论反响热烈，普遍认为这是中国政府管理方式的一个创新，是中国提高政务透明度、建设服务型政府的一个重要举措。

——在湖南省委书记张春贤的支持下，湖南省委于2006年8月开始，在互联网上启动为期三个月的“网络民意工程”，呼吁“在湖南的

湖南人，在外地的湖南人，在湖南的外地人，以及所有关心湖南发展的人们”针对湖南的发展问题献策，征集到各种意见回馈，其中有 5500 份来自互联网。网络民意精华直接影响了政府的行政决策。例如，湖南大学教授廖进等四人提出的建议“建设和谐社会要善待农民工”，得到省委书记的批示，随即湖南省出台了“农民工可以免费享受医疗保险”的新政策。

——福建省政府和厦门市政府原决定在厦门海沧区兴建台资翔鹭集团对二甲苯（xylene 简称 P-X）工厂，但是，这个决定遭到群众的强烈反对。2007 年 3 月在全国人大、政协两会上，中国科学院院士赵玉芬等 105 名全国政协委员联名签署提案，建议厦门 P-X 项目迁址。6 月 1 日和 2 日，据说有超过 5000 名厦门市民以“散步”的形式，集体在厦门市政府门前表达反对诉求，厦门市政府被迫宣布缓建，并委托中国环境科学研究院评估可能对环境的影响。厦门市政府官方网站一度开设投票平台，但只持续一天，就因绝大多数民众投下反对票而取消。在 12 月 13 日举行的市民代表座谈会上，大多数市民代表再度表达了反对意见。福建省政府和厦门市政府决定顺从民意，将该项目迁往漳州古雷半岛兴建。厦门市将赔偿翔鹭集团，并在发改委批准后进行。

福建省委书记卢展工对厦门 P-X 项目的态度是：虽然这是一个“大项目、好项目”，“但是那么多群众反对，所以我们应该慎重考虑，应该以科学发展观、民主决策和重视民情、民意的视角来看待这件事”。卢展工还表示，迁建为上策，厦门市民反对上这个项目，说明市民的环保意识在增强。他也肯定了厦门市政府缓建和邀请专家重新进行环境评估的决定，“表现出极高负责任的态度”。厦门和国内不少群众表示：这是民主进程的改善。

我们选取的这些消息，说的都是各地党委、政府，利用现代互联网络来沟通和群众的联系。它给我们的启示是些什么呢？

首先，互联网是信息时代的主要标志，互联网是最少过滤的信息中心，也是最没有修饰的意见平台。网络沟通是宽口径的、便捷和互通的。网络这种最具开放性、选择性、互动性特征的媒介，为党委和政府经常和便捷地与社会交流和沟通，为更加广泛地了解、调查和把握民

意,提供了非常重要的平台。在这里,各种意见、各种信息充分展现,公民通过网络发布自己个人生活的感受,也发布关于社会政治的见解,网民投票可以在许多网站进行,网络论坛成为最热门的开放空间,官员与网民交换意见,党代表、人大代表、政协委员在网民中征集提案与建议……随着我国民主政治的不断进步与发展、互联网政治的形成,互联网正在成为一个特殊的民意表达渠道,成为群众参政议政的一个特殊场所。

其次,互联网政治的发展,是信息时代的必然趋势,适应互联网政治,要有新的思维,其中,最为重要的就是各地党组织和政府要敢于直面群众,同群众积极沟通和互动。可喜的是,我们不少地方的党委和政府、不少党员领导干部正在努力运用包括互联网在内的各种形式,构建网络化的党群关系的平台,不断地拓展和拓宽与群众的联系,更好地倾听群众的呼声,使民意成为党和政府决策的根基,从而更好地实现好、发展好、维护好最广大人民群众的根本利益,建立更加密切的党群关系。

第三,当然,密切党群关系,绝不是点击鼠标、登录网站那样简单。密切党群关系是我们政治生活中的一个重大的问题,需要进行脚踏实地的探索和不惧艰辛的实践。同时,网民提供信息也存在包括虚拟性、随意性等固有的缺陷,党委政府运用网络联系群众,也只是一个平台和渠道。

第四,网络所表现出的系统化、有形化、组织化的要求,开放性、选择性、互动性的特征,为我们构建新阶段密切党群关系运行机制,提供了重要的启迪。因为,从一定意义上说,党群关系的运行机制,就是党群关系系统内部相互联系的构成要素的有机联系,这种联系也有着类似网络的要求和特征。构建新阶段密切党群关系的运行机制,必须体现这些要求和特征,这是课题组全体成员的一致共识。

第二章

新阶段党群关系的特点

我们党处理党群关系的理论和实践，曾经是国内外学者研究的热点话题，尤其是革命战争时期的经验曾被国内外学者惊呼为奇迹和奥秘。^①今天，当我们再度审视党群关系时，丰富的历史资源和历史经验值得我们深刻总结。但形势与环境变化后，新的党群关系的建设，更值得我们在新的起点上更深入地进行研究。

（一）党群关系一般特征

政党是政治的产物，但它并不是与政治现象相伴而生的，政党产生于近代政治，成熟于现代政治。

马克思主义认为，政党是代表特定的阶级、阶层和政治集团，为实现其政治主张，维护其利益而进行斗争的政治组织。本课题采用的政党概念，援引《中国大百科全书·政治卷》，即政党是“代表一定阶级、阶层或集团的利益，旨在执掌或参与国家政权以实现其政纲的政治组

^① 参见[美]马克·塞尔登：《他们为什么获胜：对中国共产党与农民关系的反思》，《中外学者论抗日根据地：南开大学第二届中国抗日根据地史国际学术讨论会论文集》，档案出版社1993年版。

织”^①。

党群关系是指政党与群众之间相互影响、相互作用的状态。

在马克思、恩格斯的政党理论中，“群众”一词有着丰富的内涵。首先，从历史唯物主义的角度看，“群众”是社会历史活动中起决定作用的力量。马克思认为：人民群众是历史的创造者，人类社会赖以生存的物质资料生产是劳动群众通过自己的劳动创造的，以不同形式从事和促进生产实践活动的人民群众对社会发展起着决定作用。同时，人民群众的社会实践也创造了使精神文化生活得以进行的前提条件，人民群众又是精神财富的创造者。所以，历史是人民群众创造的，人民群众是历史的主人，“历史活动是群众的事业”^②。其次，从科学社会主义的角度看，党群关系中的“群众”，往往是指与无产阶级政党相对应的工人群众。马克思、恩格斯在创立世界上第一个无产阶级政党时，就提出了党与人民群众的“基本关系论”，即党是无产阶级事业的推动力量和领导者，党必须以工人群众为依托——无产阶级是无产阶级政党实现领导功能的阶级基础。

之所以把党群关系中的“群众”等同于工人群众，是因为19世纪三四十年代，工人阶级作为一个阶级登上了历史舞台，风起云涌的工人阶级反抗资产阶级的斗争，决定了工人阶级必须要有自己的政党，进一步组织起来。马克思、恩格斯明确指出：“在实践方面，共产党人是各国工人政党中最坚决的、始终起推动作用的部分；在理论方面，他们胜过其余无产阶级群众（——是引者所加）的地方在于他们了解无产阶级运动的条件、过程和一般结果。”^③另一方面，无产阶级政党的阶级属性决定了它必须依托于无产阶级才能实现自己的领导作用。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中写道：“在当前同资产阶级对立的一切阶级中，只有无产阶级是真正革命的阶级。其余的阶级都随着工业的发展而日趋

① 《中国大百科全书·政治学卷》，中国大百科全书编辑部编，中国大百科全书出版社1992年版，第470页。

② 《马克思恩格斯全集》第2卷，人民出版社1957年版，第104页。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第285页。